

9

30 AÑOS DE LA
DEMOCRACIA

José T. Sánchez Gómez

LA NUEVA POLÍTICA PARAGUAYA (2003-2018)

El politólogo José Tomás Sánchez Gómez delinea en este volumen las características de la "nueva democracia paraguaya". En el centro de la misma ubica el Partido Colorado y a la "correlación de debilidades" que ha hecho del mismo la fuerza política más dinámica de los últimos 30 años. En la imposibilidad de reconstruir unidades graníticas a la vieja usanza dictatorial, el Partido Colorado se vio obligado a cambiar por la fuerza de sus enfrentamientos internos. En estos enfrentamientos, nos dice el autor, se crearon las condiciones para muchos de los cambios que hicieron posible nuestra democracia. Pero también mostraron los límites de nuestra democratización. Entre ellos, el sistemático freno a los intentos por alterar la exasperante desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad.





9 789995 317430



LA NUEVA POLÍTICA PARAGUAYA (2003-2018)
José T. Sánchez Gómez



José T. Sánchez Gómez

LA NUEVA POLÍTICA PARAGUAYA (2003-2018)

30 AÑOS DE LA
DEMOCRACIA





José Tomás Sánchez Gómez

LA NUEVA POLÍTICA PARAGUAYA (2003-2018)

La nueva política paraguaya (2003-2018)

José Tomás Sánchez Gómez

Director Editorial: Pablo León Burián
Directores de la Colección: Herib Caballero Campos
Carlos Gómez Florentín
Diseño y Diagramación: Denis Condoretty
Corrección: Milciades Gamarra
Fotografía de Tapa: imagen de los jóvenes del movimiento UNA no te calles frente al rectorado de la Universidad Nacional de Asuncion (Fuente: ABC Color, 2015)
Las opiniones en el presente libro son exclusiva responsabilidad del autor.

Editorial El Lector Tel. (021) 622 314
El Lector San Martín Tel. (021) 610 639 y 614 258
El Lector 25 de Mayo y Antequera Tel. (021) 491 966 y 493 908
El Lector Shopping Pinedo Tel. (021) 324 9079
El Lector Shopping Villamorra Tel. (021) 622 313
El Lector Shopping Mariscal Tel. (021) 608 455
El Lector Paseo La Galería Tel. (021) 695 525
El Lector Ciudad del Este Tel. (0983) 100 255
El Lector Shopping Mariano Tel. (021) 338 9687
El Lector Encarnación: Tel: (021) 338 9686

www.editorialellector.com

Tirada: 5.000
Hecho el depósito que marca la Ley 1328/98

Impreso en el Paraguay - *Printed in Paraguay*

30 AÑOS DE LA
DEMOCRACIA

9

José Tomás Sánchez Gómez

LA NUEVA POLÍTICA PARAGUAYA (2003-2018)



Contenido

Prólogo

El politólogo José Tomás Sánchez Gómez aporta un volumen clave para entender lo que denomina "la nueva política paraguaya". El autor nos propone una periodización basada en la composición política, económica e institucional de la sociedad paraguaya reciente al dividir los 30 años de democracia en dos periodos: 1989-2003 y 2003-2019. Mientras el primer periodo estuvo marcado por la recesión económica, la inestabilidad política y la debilidad institucional en la gestión del gobierno, el segundo nos muestra su contracara con crecimiento económico, estabilidad política y gradual consolidación de las instituciones que rigen el Estado.

Frente a estos cambios significativos, sin embargo, Sánchez Gómez nos alerta sobre las continuidades que igualmente caracterizaron a ambos períodos. Aquí nos llama la atención sobre la centralidad del Partido Colorado puenteando ambos periodos y lo que entiende ha pendido sobre la democracia paraguaya señalando sus límites y sus posibilidades: "la correlación de debilidades" que caracterizó al Partido Colorado a lo largo de estos últimos 30 años. Esta "correlación de debilidades", la cual fue avalada por la resistencia de las elites poderosas a aceptar intervenciones estatales que corrijan los groseros niveles de desigualdad económica del país, ha impedido la emergencia de hegemonías de larga duración consolidando una marcha progresiva hacia la expansión democrática del Paraguay al rit-

mo de enfrentamientos de facciones incapaces de victorias definitivas al interior del Partido Colorado.

Así, el autor nos transporta por los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos, Fernando Lugo y Horacio Cartes explicando el impacto que tuvo la citada “correlación de debilidades” en la conformación de frentes oficialistas y opositores a lo largo del periodo. El trabajo investiga tanto la conformación de bloques de derecha e izquierda, como la propia conformación del Partido Colorado, desde esta perspectiva. También explica la polarización Estado/mercado como asignador de recursos como una línea del enfrentamiento que opone a los dos primeros presidentes de la segunda etapa (Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo) con el modelo político de Horacio Cartes. Finalmente, ni apologeta ni catastrofista, Sánchez Gómez ubica a la democracia paraguaya como proceso y nos invita a habitar con optimismo ese “dinamismo conflictivo” y dejar atrás “el orden quieto” que caracterizó durante mucho tiempo a la dictadura.

Introducción

Este libro analiza la segunda mitad de los 30 años de periodo democrático en Paraguay[1]. Se enfoca en los sucesos que transcurren entre la asunción del gobierno de Nicanor Duarte Frutos en el 2003 y el fin del gobierno de Horacio Cartes en el 2018. Este periodo de 15 años presenta avances sustantivos con relación a la primera mitad del periodo democrático, que va desde la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989 hasta la salida del presidente González Macchi en el 2003. Estos avances permiten calificar al periodo 2003-2018 como de "nueva política paraguaya" y serán discutidos en este libro. Al mismo tiempo, también hubo continuidades importantes entre ambos periodos que todavía limitan el desarrollo de la democracia, y que también serán abordadas en este material[2].

---

1 Este libro usa términos como "periodo democrático" o "democracia" para describir al régimen político desde 1989, a sabiendas de que deja de lado cualificaciones importantes que podrían servir para comprender mejor qué régimen se abrió paso hace 30 años y cómo evolucionó. La omisión de estas cualificaciones se hace por no tratarse de un material académico, a pesar de que en 1989 el régimen era claramente una democracia restringida y tutelada, o incluso un régimen autoritario competitivo, en los términos de Levitsky & Way (2010). Se han dado muchos avances y queda pendiente para un debate más amplio cómo cualificar a la democracia paraguaya hoy.

2 Se agradece a Gustavo Codas y a Montserrat Fois por revisiones preliminares del borrador de este material. Sus comentarios fueron extremadamente útiles.

Los avances entre la primera y la segunda mitad de la democracia se dieron en los ámbitos político y económico-institucional. El cambio político fundamental trata del quiebre del pacto cívico-militar entre sectores del Partido Colorado y las Fuerzas Armadas. Este quiebre implicó la salida del poder militar de la acción política directa y la consolidación del comando civil del régimen democrático a partir del año 2003. El cambio económico-institucional refiere al paso de un periodo de escaso crecimiento económico en los años 90 e inminente colapso en el 2002, a un relativo despegue que, si bien ha sido volátil en varios momentos, quintuplicó el Producto Interno Bruto (PIB) entre el 2003 y el 2018. Este crecimiento ha sido acompañado por el desarrollo de instituciones más capaces de gestionar la economía y la política social, con programas distributivos inexistentes hasta entonces como el programa de transferencia monetaria condicionada Tekoporã y el programa Adultos Mayores, entre otros ejemplos.

El periodo 2003-2018 también mostró al menos dos continuidades claves que vienen de antes de 1989 y que restringen la potencialidad de la democracia. La primera continuidad es el predominio inestable del Partido Colorado (o Asociación Nacional Republicana, ANR). Este partido gobernó la dictadura, controló la transición y fue el más victorioso durante el régimen democrático posterior, al lograr elegir a seis de los siete presidentes electos en estas tres décadas. Este predominio de la ANR es, además, inestable, ya que se basa en una dinámica interna de movimientos rivales que, al chocar, hacen temblar a todo el régimen político. La segunda continuidad es la resistencia de las élites económicas a proyectos que contesten la desigualdad. Esto ha generado dificultades para avanzar en cuestiones claves como la justicia tributaria,

la regularización del régimen de tierras (incluyendo a los grandes propietarios) y el desarrollo de un modelo económico que favorezca la inclusión digna de la mayoría de la población. Todavía, cerca del 60% de la población del país tiene un ingreso menor a 300 dólares por mes (PNUD, 2016) y carece de algún tipo de seguridad social.

En suma, los avances mencionados más arriba son suficientes para hablar de una "nueva política" paraguaya entre 2003 y 2018. Pero el periodo no puede ser analizado sin tomar en cuenta las continuidades desde 1989, ya que tienen enormes implicancias para la democracia. Sobre el análisis de estos elementos que caracterizan al sistema político paraguayo trata este libro.

El presente libro

Este libro se desarrolla de la siguiente manera. Primero hará referencia a cada avance y continuidad señalado más arriba, para dar cuenta de cómo se desarrolló cada aspecto entre 1989 y 2003. De esta forma se tratará brevemente lo que fue la "primera mitad" del periodo democrático y se despejará el camino para abordar el eje del libro, un recorrido político por los principales gobiernos del periodo de la "nueva política": Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), Fernando Lugo (2008-2012) y Horacio Cartes (2013-2018). Se hará una mención más breve al gobierno de Federico Franco (2012-2013) y, solo a modo de conclusión del libro, se hará referencia al inicio del gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-2023). El abordaje de cada periodo de gobierno se centrará en el análisis de la llegada de cada presidente y su fuerza política, se hará un sucinto balance de cambios y persistencias en las gestiones institucionales de sus gobiernos, y se abordará el cierre de cada uno. De este modo se

visualizará lo que significaron estos gobiernos en el desarrollo de la democracia e instituciones claves del país.

Este no es un libro que pretende describir de forma acabada cada aspecto de las gestiones de los gobiernos mencionados. Eso sería imposible y además se perdería el análisis más macro que se busca realizar. Por tanto, este material no acompaña la evolución de temas centrales de cualquier democracia, como los derechos humanos, los resultados de políticas públicas de diferentes áreas de gobierno (salud, educación, seguridad, tributación, infraestructura), casos de corrupción, movilizaciones y demandas ciudadanas, entre otros aspectos. Esto iría más allá del espacio disponible y del objetivo de este libro. Tampoco es un recuento historiográfico de cada gestión, por lo que no habrá un inventario detallado de nombres propios, fechas y números de cada aspecto de la gestión gubernamental. Más bien, este material tiene por objetivo mostrar los avances del periodo 2003-2018 que justifican calificarlo de un periodo de "nueva política" y rescatar algunas continuidades que ejercen limitaciones a la democracia paraguaya hasta el presente.

El avance político entre 1989 y 2003: la expulsión de los militares de la política

La transición a la democracia en Paraguay ocurrió el 2 y 3 de febrero de 1989, cuando un alzamiento militar removió al Gral. Alfredo Stroessner del poder. Este golpe fue producto principal de lo que sucedió en el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas en los años 80. Fue una transición "desde arriba y desde adentro" (Lezcano & Martini, 1994)" resultado de las dinámicas y acuerdos en las instituciones

que sirvieron de sostén al Gral. Stroessner[3]. Es decir, los factores claves para entender la transición y las características del naciente sistema democrático fueron las tensiones dentro de las instituciones del pacto cívico-militar, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas. Este pacto surgió el 13 de enero de 1947 y se consolidó hacia finales de los años 50 cuando Stroessner —que asumió el poder en 1954— expulsó sectores antimilitares y opositores en el Partido Colorado y eliminó elementos institucionalistas y anticolorados en las FF.AA. Desde entonces, la alianza cívico-militar sirvió de sostén al régimen stronista[4].

El golpe contra Stroessner en 1989 no quebró el pacto cívico-militar, sino que lo renovó. Es decir, el golpe no fue para terminar con el poder de la alianza colorado-militar sino para sostenerla sobre nuevas bases. La democracia fue una aspiración secundaria. El golpe se produjo porque a fines de los años 80 eclosionó una "crisis de sucesión"

3 Además, por supuesto, otros factores empujaron a la democratización del país, aunque no la forzaron en primera instancia. Fueron importantes el enorme trabajo de las organizaciones políticas de la oposición que iban articulando espacios de unidad y generaban un creciente desgaste al régimen, la creciente movilización "desde abajo" de importantes movimientos sociales en los años 80—como el movimiento sindical—, así como fue clave el nuevo clima internacional favorable a la democracia. Para 1989 cayeron todas las dictaduras militares de América del Sur (con la excepción de Paraguay y Chile), Estados Unidos giró hacia una política exterior más favorable a los derechos humanos y la democracia con el fin de la Guerra Fría, todo lo cual agregaba más presión sobre el régimen autoritario en Paraguay.

4 Es erróneo pensar que la dictadura de Stroessner fue "militar", tal como en Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. En esencia, la dictadura de Stroessner fue cívico-militar, atendiendo la participación vital de la ANR.

(Abente Brun, 1993) en un contexto de incertidumbre y divisiones en la ANR y las FF.AA. En el Partido Colorado surgió una división entre los movimientos internos llamados tradicionalistas y militantes, que quebró la llamada "unidad granítica" del partido. En la manipulada convención colorada de 1987 los militantes desplazaron a los tradicionalistas de todas sus posiciones en el partido (incluyendo la presidencia, que estaba a manos de su líder Juan Ramón Chaves), generando una situación en la que un importante sector partidario se vio sin poder, expuesto a una eventual purga y sin influencia en un momento en el que se discutía qué hacer ante la inminente salida de un envejecido Stroessner.

Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas sufrían una "deformación estructural" del escalafón militar (Lezcano & Martini, 1994)" en la que un sector importante —sobre todo del rango de coroneles— no ascendía en la carrera militar porque Stroessner favorecía la excesiva permanencia de generales leales. Esta arbitrariedad multiplicó las frustraciones de los militares, que se convirtieron en una fuerza contra el régimen cuando el Gral. Andrés Rodríguez temió la posibilidad de desplazamiento y pase a retiro (Flecha & Martini, 2019). La posición desfavorable de los tradicionalistas y militares descontentos generó las condiciones favorables para impulsar un golpe. El orden de los motivos de la proclama insurreccional de Andrés Rodríguez ilustra las prioridades[5]. En primer lugar, Rodríguez señaló que el golpe era para "dignificar" a las FF.AA., es decir, para acabar con la deformación estructural que impedía una ca-

5 La conocida proclama insurreccional del Gral. Andrés Rodríguez fue la siguiente: "Queridos compatriotas, apreciados camaradas de las Fuerzas Armadas: Hemos salido de nuestros cuarteles en

dena de ascensos mínimamente institucional. En segundo lugar, para unificar al Partido Colorado, terminando con la división atribuida a sectores "arribistas" sin verdadera tradición colorada. Recién después estaban la democracia y los derechos humanos.

Con el golpe, las facciones desplazadas retomaron el poder y tutelaron la transición. Los militares como el Gral. Rodríguez y el ascendente Lino César Oviedo marcaron pautas políticas en los años que vinieron, junto con facciones del Partido Colorado. Por tanto, el comando del régimen político de la primera mitad del periodo democrático no fue del todo civil. El fraude de las elecciones internas de la ANR en 1992 fue producto directo de la intervención de militares en la política civil. Sacaron del camino a Luis María Argaña (rival colorado del Gral. Rodríguez) y pusieron a su candidato Juan Carlos Wasmosy para las elecciones generales de 1993. En esas elecciones triunfó Wasmosy, quien durante su mandato entre 1993 y 1998 también sufrió la intervención del poder militar en el juego político. La crisis de abril de 1996 fue el mayor ejemplo, cuando por desavenencias entre Wasmosy y el Gral. Oviedo, el presidente pasó a retiro al general, lo cual desembocó en una crisis institucional con la amenaza de una rebelión militar

defensa de la dignidad y el honor de las Fuerzas Armadas, por la unificación plena y total del coloradismo en el Gobierno, por la iniciación de la democratización del Paraguay; por el respeto a los Derechos Humanos; por la defensa de nuestra religión cristiana, católica, apostólica y romana. Eso es lo que yo le estoy ofreciendo con el sacrificio del soldado paraguayo a nuestro querido, valiente y noble pueblo paraguayo. Y espero que los camaradas de las Fuerzas Armadas me acompañen en estas circunstancias, porque estamos defendiendo una causa noble y justa que redundará en beneficio de nuestro heroico y noble pueblo paraguayo".

contra el gobierno. Este fue uno de los momentos más tensos desde 1989.



Foto 1: Concentración frente al Palacio de Gobierno durante la crisis de abril de 1996. Hubo una movilización popular para sostener al gobierno civil (Fuente: ABC Color, 1996)

El pase retiro del Gral. Oviedo no sacó totalmente a las Fuerzas Armadas de la política. Oviedo creó el movimiento colorado Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE) y en 1997 disputó las internas para las elecciones generales de 1998. Para sorpresa de muchos, Oviedo derrotó a Argaña y a Carlos Facetti (candidato de Wasmosy), convirtiéndose en el candidato colorado para la presidencia. Esto provocó una reacción contra Oviedo, quien a través de una serie de medidas judiciales fue apresado. Esta situación modificó la chapa presidencial. Raúl Cubas, quien fuera candidato a vicepresidente en la chapa de Oviedo, pasó al lugar de candidato a la presidencia, y Argaña, el segundo lugar en las internas, pasó a ser candidato a la vicepresidencia. La dupla Cubas-Argaña triunfó en las generales de 1998.

Las tensiones políticas continuaron. Lino Oviedo fue liberado días después de la asunción del presidente Cubas, generando enormes cuestionamientos sobre la legalidad de la medida. Esto partió las aguas entre oviedistas y antioviedistas, elevando la conflictividad y los problemas de gobernabilidad. En este difícil contexto se dio el periodo conocido como Marzo Paraguayo. El 23 de marzo de 1999 fue asesinado el vicepresidente Argaña, lo cual generó un revuelo en el país. Los sectores colorados antioviedistas y los partidos de oposición promovieron un juicio político contra Cubas, miles de personas salieron a las calles y los enfrentamientos entre manifestantes y la policía dejaron varios muertos y heridos. Como resultado, Cubas Grau renunció, Oviedo salió de prisión y escapó del país.

La consecuencia del Marzo Paraguayo fue la derrota del sector político que representaba al pacto colorado-militar. El oviedismo unificó en su contra a todos los demás sectores con presencia en el Congreso, como el sector no oviedista de la ANR, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Partido Encuentro Nacional (PEN). El presidente del Congreso, Luis A. González Macchi (colorado), asumió la presidencia de la república con el respaldo de estos partidos y no convocó a nuevas elecciones (lo cual más adelante generó cuestionamientos sobre su legitimidad). El PLRA y el PEN integraron la nueva coalición gobernante en lo que se llamó “Gobierno de Unidad Nacional”. Pero la situación no quitó del todo a los militares de sus aspiraciones de intervenir en la política. De hecho, la última vez que hubo una rebelión militar fue el 18 de mayo del año 2000, cuando militares afines a Lino Oviedo, agrupados en un movimiento llamado “Fulgencio Yegros”, movilizaron tanques y vehículos blindados e intentaron tomar cuarteles y medios de comunicación, en hechos

confusos de un fracasado alzamiento que dejó su marca en la historia con un disparo de cañón al edificio del Cabildo, sede del Congreso en ese entonces.

El gobierno de González Macchi fue el último en sufrir una rebelión militar. Como consecuencia el presidente reorganizó el ejército y debilitó la presencia de la Caballería en Asunción, trasladando divisiones miliares al Chaco y a Curuguaty, a centenas de kilómetros de la capital[6]. Junto con el desplazamiento y el aislamiento del oviedismo se logró quebrar el pacto cívico-militar y estabilizar el comando civil de la política. UNACE se constituyó en un partido propio y participó con candidaturas en las elecciones del 2003, aunque su líder seguía fuera del país. No obstante, estaban sentadas las bases para que en el siguiente periodo gubernamental ya no existan pujas cívico-militares[7]. Así terminó la mayor amenaza a la democracia paraguaya entre 1989 y 2003 y se produjo el principal cambio político hacia la segunda mitad del periodo democrático.

El avance económico-institucional entre 1989 y 2003: crecimiento sostenido y una nueva gestión de la política social

La economía paraguaya, así como la economía global en general, creció durante la primera mitad de los años 90.

6 Ver la entrevista a González Macchi en ABC CV, "Tu Historia Nuestra Historia: Ex presidentes de la era democrática parte 3", minuto 12.12. Visto el 1 de junio de 2019 en https://www.youtube.com/watch?v=lMytTwzvFcU

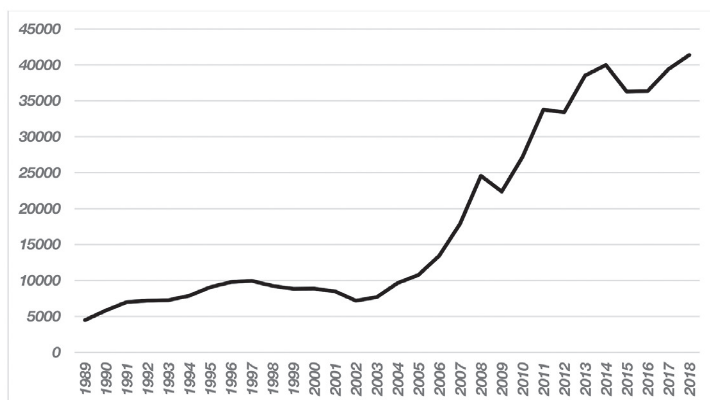
7 Agradezco al politólogo Fernando Martínez-Escobar las reflexiones sobre este momento en el que se quiebra el pacto cívico-militar, la presión de los partidos por desplazar al oviedismo y la transición hacia el comando civil de la política desde el 2003.

Sin embargo, el panorama cambió drásticamente hacia el final de la década. Las crisis económicas de Rusia y Asia en 1997 golpearon a América Latina. Brasil y Argentina fueron afectados con severidad. Los efectos en Paraguay fueron muy negativos. Según datos del Banco Central del Paraguay, en 1989 el PIB era de 4.5 mil millones de dólares y se duplicó a 10 mil millones de dólares para 1997. A partir de ahí hubo decrecimiento hasta llegar a 7.2 mil millones en el 2002.

La retracción del PIB estuvo acompañada de una creciente pobreza. Entre 1997 y 2002, la pobreza total (sumando la pobreza extrema y no extrema) pasó de 40.5% a 57.7% de la población (ver cuadro 1). Esto alimentó la inestabilidad del periodo ya que hubo contestaciones sociales al sistema político y económico desde movimientos sociales, gremios económicos y sectores políticos. Este era un periodo en el que el Estado recaudaba poco, recaudaba mal y la imagen de corrupción ubicaba a Paraguay entre los países más corruptos del mundo. En este periodo la inversión social era baja y las políticas sociales mínimas, con lo cual no se podía contener el empobrecimiento de la población.

Recién a partir del 2003 se revirtió esta tendencia negativa generalizada. Ese año fue sin duda un punto de inflexión. El PIB comenzó a crecer y pasó de 7.2 mil millones de dólares en el 2002, a 7.7 mil millones en el 2003 y así sucesivamente para arriba, a pesar de momentos con oscilaciones. Para el 2018 el PIB alcanzó 41.4 mil millones de dólares. Tal como expresa la figura 1, en términos económicos pueden verse dos etapas distintas entre la primera y la segunda mitad del periodo democrático. Entre 1989 y el 2002 el PIB aumentó 1.6 veces, mientras que entre el 2003 y el 2018 aumentó 5.4 veces.

Figura 1: Producto Interno Bruto (En millones de US$)



Este crecimiento económico se debió a muchos factores, entre los que cabe mencionar el "boom" de los precios de materias primas como alimentos, petróleo, químicos, metales, etc. Esta alza de precios benefició a la economía paraguaya porque su exportación se basa en productos como la soja, harina de soja, aceite de soja, maíz, trigo, carne y otros derivados de actividades agroganaderas. Sin embargo, no se puede invisibilizar a los factores políticos de índole doméstica que permitieron acompañar el proceso. Desde el 2003 hubo importantes cambios a nivel de la gestión gubernamental para mejorar la administración de la economía. Como lo indica el Banco Mundial, en ese periodo se dio una "transformación institucional y profesionalización de las entidades públicas responsables de la gestión macroeconómica, como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda", que generaron prudencia en las políticas macroeconómicas, "con bajos déficits fiscales y deuda, una inflación más baja y menos volátil, y un arreglo de tipo de cambio flexible para absorber los shocks externos" (Banco Mundial, 2018, p. 6).

Desde el 2003 también se dio una importante reducción de la pobreza. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), la pobreza total bajó entre el pico del 2002 (57.7% de la población) y el 2018 (24.2%). El cuadro 1 muestra esta variación de los niveles de pobreza desagregados en pobreza extrema, pobreza no extrema y pobreza total (la suma de las dos anteriores). A lo largo del periodo, aunque no de forma lineal, todos los niveles terminaron disminuyendo tras el peor momento de crisis social en el 2002.

Cuadro 1: Incidencia de pobreza extrema, pobreza no extrema y pobreza total (1997/98-2018)

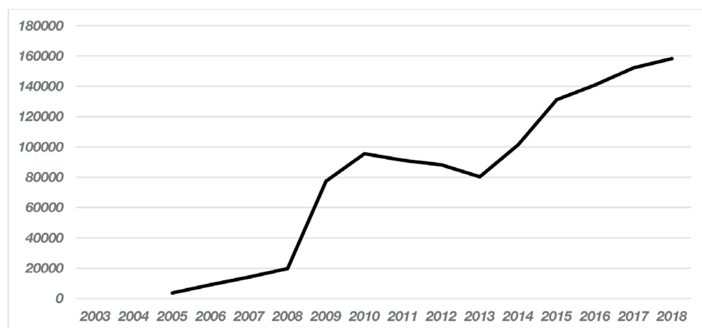
Año	Pobreza Extrema	Pobreza no Extrema	Pobreza total
1997/98	12.0	28.5	40.5
1999	11.5	33.2	44.7
2000/01	11.5	33.6	45.1
2002	16.2	41.5	57.7
2003	12.6	38.8	51.4
2004	9.1	39.7	48.8
2005	9.1	35.8	44.9
2006	15.2	33.7	48.9
2007	13.9	31.4	45.3
2008	10.5	32.7	43.2
2009	11.3	30.3	41.6
2010	11.8	27.2	39.0
2011	11.8	25.3	37.0
2012	7.4	24.0	31.4
2013	5.7	22.3	28.0
2014	5.5	21.7	27.2

2015	5.4	21.2	26.6
2016	5.7	23.1	28.9
2017	4.4	22.0	26.4
2018	4.8	19.4	24.2

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 1997/98-2016; DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2018

La reducción de la pobreza también es un asunto que se debe a varias causas, pero aquí interesa visibilizar que desde el 2003 hubo un aumento sostenido de la inversión social, entre ellos en programas sociales no contributivos como Tekoporã, Adultos Mayores y otros. Estos programas, por supuesto, no alcanzan la envergadura necesaria para acabar con la pobreza y generar una redistribución más justa de los beneficios del crecimiento económico. El modelo económico es limitado y escasamente inclusivo si se compara con otros países de la región, y las políticas sociales todavía están lejos de la envergadura relativa que tienen en los países vecinos. Sin embargo, el avance desde el 2003 no fue menor. El hecho de tener políticas de asistencia social que, aún con sus flancos y debilidades, se fueron consolidando, institucionalizando y expandiendo de gobierno en gobierno es de destacar en un país como Paraguay que, en comparación con los demás países del Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile) no desarrolló un estado de bienestar, no pasó por periodos de expansión sostenida de derechos políticos y sociales, e históricamente fue el que menos invirtió en gastos sociales. De hecho, durante los años 90 y principio de los 2000 la asistencia social se centraba en políticas públicas desordenadas, precarias, clientelares, mayormente urbanas y con un aire de beneficencia. El rostro, por así decir, de la asistencia social en la primera mitad de la democracia era el de las donaciones hechas por la primera dama de turno.

Figura 2: Número de familias beneficiadas por el programa Tekoporã (2003-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de datos recabados por la politóloga Rocío Duarte desde la base de datos del Programa Tekoporã.

El enfoque en la asistencia social fue cambiando paulatinamente en la segunda mitad de la democracia. Como señala la politóloga Rocío Duarte (2018), los gastos sociales como porcentaje de todo el Presupuesto General de la Nación se duplicaron entre 2005 y 2015, pasando del 19% a un 43%. El programa Tekoporã surgió como parte de este esfuerzo. Lanzado en el 2005, Tekoporã se enmarcó en las estrategias de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) que surgieron en varios países de la región para “paliar la exclusión de sectores de la población del mercado laboral” (Duarte, 2018, p. 6). La figura 2 muestra una evolución casi constante en el número de familias beneficiadas, con una baja leve entre los años 2011 y 2013, pero con un repunte desde el 2014 al 2018. De 3.667 familias beneficiadas en el 2005 el programa alcanzó a 158.257 familias en el 2018.

En suma, entre la primera y la segunda mitad del periodo democrático hay un desvío positivo en las condiciones políticas, económicas e institucionales que ameritan la sepa-

ración analítica de ambos periodos. Sin embargo, no todo se trató de avances en el nuevo periodo. Como se ve a continuación, existen continuidades del régimen político que no fueron superadas desde 1989 y que siguieron teniendo implicancias importantes hasta la actualidad.

Continuidad importante (I): *el predominio inestable del Partido Colorado y sus efectos en la democracia*

Una de las notorias continuidades desde 1989 hasta el presente tiene que ver con la principal institución política de poder en el país: el Partido Colorado. Junto con las FF.AA., había sido una de las instituciones claves para sostener el periodo autoritario entre 1947 y 1989, incluyendo a la dictadura de Stroessner desde 1954. Pero, a diferencia de las fuerzas militares, cuya influencia declinó en la primera mitad del periodo democrático, el poder de la ANR atravesó los 30 años de democracia. Esto es relevante por las implicancias que tiene para el sistema democrático. Por un lado, la enorme fuerza del Partido Colorado hace difícil la alternancia, lo cual es de importancia superlativa en toda democracia aún en su mínima expresión; y, por otro lado, el poder del partido deriva de una tensa dinámica de movimientos internos que inestabilizan a todo el sistema político paraguayo, en especial cuando es un presidente colorado el que gobierna.

Lo problemático del predominio de la ANR es que muchas de sus ventajas no devienen de orígenes democráticos, sino de décadas de gobiernos autoritarios donde el partido tuvo el monopolio en la administración discrecional de recursos públicos, así como en el ejercicio de la represión política y social, por citar algunos factores. De esta manera

el partido desarrolló una burocracia inmensa y un ejército de operadores políticos, ensanchó su comunidad de seguidores, extendió una red clientelar nacional y estableció vasos comunicantes con amplios sectores sociales como manera de incorporar sus intereses en la arena política. Con este inmenso capital partidario la ANR inició su carrera en la transición al régimen democrático muy por delante de otros competidores.

Estas ventanas de la ANR dieron forma a una democracia de difícil alternancia. En estos 30 años transcurridos desde la transición, de los siete presidentes electos, solo uno no fue colorado. El único presidente no colorado, Fernando Lugo, no pudo terminar su mandato. El Partido Colorado además ha sido en general mayoritario en gobiernos municipales, departamentales y en los poderes legislativos en todos los niveles. Además, la ANR tiene presencia en todos los poderes estatales con cargos no electivos. Parte de la explicación de esta democracia dominada mayormente por un partido tiene que ver con la posición de poder en el momento de la transición, en la asamblea constituyente de 1992 y en la construcción de las nuevas instituciones en los años 90, como el Tribunal Superior de Justicia Electoral y otras. Los múltiples "enchufes" de la ANR con las instituciones del régimen político han sostenido sus ventajas para prevalecer como primera fuerza, cuestiones que no beneficiaron a los otros partidos (ni siquiera a PLRA) en la misma medida.

La ANR es un partido de tal envergadura que no puede ser analizado sin observar su dinámica interna. El partido tiene la característica de contener innúmeras facciones que en sí mismas llegan a ser más fuertes que otros partidos políticos en el país. Las facciones coloradas tienen

más acceso a recursos institucionales, alcance territorial y oferta de opciones clientelares y programáticas en comparación con otras fuerzas partidarias. Además, cuando la ANR es gobierno, sus facciones se dividen en una dinámica de oficialismo y oposición, a tal punto que el partido se convierte en "problema" y "solución", lo cual desdibuja todo el trabajo de otros partidos en la arena política. Con lo cual, la misma democracia, que tiene como eje la competencia entre partidos que deberían ofrecer diferentes opciones de gobierno, se ve debilitada porque facciones rivales compiten dentro de un partido de la envergadura de la ANR.

La ANR dejó de funcionar como una unidad disciplinada desde los años 80. Esto se exacerbó con la salida de Stroessner. La dinámica de facciones sustituyó a la otrora "unidad granítica", con disputas entre grupos internos por el poder partidario y, eventualmente, por el poder nacional. Parafraseando al historiador español Manuel Vázquez Montalbán en su análisis de la transición española, lo que prevaleció en la ANR desde 1989 no ha sido "una correlación de fuerzas sino una correlación de debilidades" (Dos-Teorías. Net, 2010). Es decir, ninguna facción ha logrado imponer su hegemonía sobre las demás, por lo que terminaron equilibrándose desde la debilidad, aunque cada una en su momento haya intentado el predominio sobre las demás.

Comprender este mundo interno de la ANR es necesario porque impacta en la organización de todo el espectro político-ideológico en Paraguay, incluso en términos programáticos y de representación política. Las facciones internas coloradas son capaces de proponer programas que conectan con diferentes aspiraciones materiales e ideológicas de la sociedad. En un plano de izquierda-derecha, por

ejemplo, la ANR ha tenido condiciones para ofrecer más Estado o más mercado según las demandas de los vientos políticos nacionales y regionales. Esto se vio, concretamente, con los gobiernos de Nicanor Duarte Frutos (que se inclinó hacia el Estado) y de Horacio Cartes (que lo hizo hacia el mercado). Ejemplos recientes también han mostrado divisiones intrapartidarias en asuntos como la Ley de Paridad Democrática o cuestiones impositivas. El problema es que dentro del propio partido estos movimientos internos no logran desarrollarse políticamente por mucho tiempo, con lo cual el partido no termina de disciplinarse, unirse y ubicarse en un sector ideológico claro. En consecuencia, partidos que quieren competirle por izquierda o por derecha (o en otros ejes) tienen el problema de que no pueden diferenciarse con nitidez de ofertas existentes en la misma ANR. De ahí que les cueste mucho crecer y, sobre todo, sostenerse en el tiempo. Expresa este punto que las terceras fuerzas son sumamente volátiles en Paraguay.

Para comprender mejor esta característica interna colorada, vale problematizar un adjetivo que suele usarse para describir al partido: "caudillista". Los mismos colorados suelen decir que su partido es una organización de caudillos. Sin embargo, lo que esconde esta frase es que el partido está mucho más institucionalizado de lo que parece, siendo que la institución predomina sobre los caudillos. En verdad, sería un partido caudillista si los caudillos perduraran y, sin embargo, en la ANR los caudillos circulan, suben y caen, como en pocos otros partidos. Es decir, al igual que una autoridad a nivel de seccional barrial, ni siquiera un Tendota como Nicanor Duarte Frutos o un todopoderoso como Horacio Cartes, lograron quebrar la "correlación de debilidades" y su-

perar los límites del Partido Colorado cuando les tocó ocupar la presidencia.

Parte de la explicación de este funcionamiento quizá esté en una característica todavía poco estudiada del partido: su penetración territorial. El Partido Colorado no es solo un partido basado en la "identidad" de los seguidores, como también se suele señalar, sino un partido con un alto nivel de ocupación burocrática institucionalizada del territorio nacional. Probablemente, ningún partido en toda América Latina tenga una vasta red de bases territoriales como las seccionales (y subseccionales) de la ANR. No se sabe bien cómo ni cuándo se originó esta ocupación institucional del territorio, pero se sabe que se potenció con la dictadura de Stroessner y continuó en toda la democracia paraguaya. Para el final de la dictadura, el Partido Colorado contaba con 240 seccionales y subseccionales (Abente Brun, 1996), lo cual evolucionó en los siguientes años. Para las elecciones internas del 2017, fueron a elecciones 393 seccionales coloradas incluyendo 14 en Argentina, 5 en Estados Unidos y 1 en España (ANR, 2018). Estas sedes partidarias han constituido una formidable máquina de integración social y movilización electoral (así como de cooptación y represión), que ha servido para canalizar demandas, movilizar recursos, integrar comunidades, ofrecer servicios sociales y formar interminables camadas de líderes políticos. Es tan elevado el nivel de institucionalidad del partido (por sobre la identidad colorada) que a ningún colorado se le ocurriría votar por corrientes políticas que se autodefinan como coloradas sin que hayan pasado por internas partidarias[8].

En suma, el Partido Colorado acumuló un poder en la dictadura que le dio ventajas frente a sus rivales en los 30

8 Esto pasa, por ejemplo, con el peronismo en Argentina, ya que

años de democracia. Al mismo tiempo, su dinámica de facciones internas le ha ensanchado como fuerza partidaria, pero al mismo tiempo le ha generado inestabilidad, en especial a los gobiernos colorados, ya que cada presidente ha tenido rivales fuertes dentro del mismo partido. Esto se ha visto en las disputas en los años 90 y principios del 2000, pero también en el periodo de la "nueva política" durante los gobiernos de Nicanor Duarte y Horacio Cartes, como se ve más adelante.

Continuidad importante (II): ***la resistencia de las élites económicas a los proyectos que contesten la desigualdad***

Mucho se ha trabajado sobre la desigualdad en Paraguay con respecto a la riqueza, tierra, territorio, género, cultura, grupo étnico y otros aspectos, por lo que el tema no será ahondado en este libro. Sin embargo, sí cabe decir algo de algunas formas de resistencia de las élites económicas —es decir, del sector de grandes empresarios agroganaderos, financieros y comerciales, los gremios que los representan, en conjunto con sus aliados en la clase política y medios de comunicación— a los proyectos que han puesto a la desigualdad en cuestión.

El asunto de la contestación a la desigualdad lleva a problematizar el modelo económico que ha imperado históricamente en el país —no solo durante el periodo democrático— de exportación de materias primas agrícolas y

es un movimiento identitario que excede a cualquier partido político. Es decir, puede haber múltiples candidatos que se reivindiquen peronistas en diferentes partidos políticos. Esto no es posible en Paraguay, donde la identidad colorada no podría movilizar votos por fuera del partido.

ganaderas. Estas exportaciones han sido sin duda pujantes, han dinamizado la economía, incorporado tecnología y generado zonas de desarrollo. Sin embargo, según el Banco Mundial (2018), este modelo presenta problemas, ya que su contribución al crecimiento económico y la reducción de la pobreza viene reduciéndose, tiene un elevado costo ambiental (los bosques se están acabando), los niveles de inversión son insuficientes para generar un crecimiento sostenido del sector privado, y promueve una migración poblacional interna a cordones urbanos empobrecidos. Otro problema del modelo económico es que se sustenta en pilares históricamente problemáticos, como la desigualdad extrema e injusta de la propiedad de la tierra. Esta desigualdad es extrema porque en comparación con otros países Paraguay "tiene el mayor nivel de desigualdad de tierras en el mundo con un coeficiente de GINI de 0.93" (Banco Mundial, 2018, p. 7). Y es injusta porque el acceso a la tierra no devino mayormente de mecanismos meritocráticos, legales y de políticas públicas (aunque también los haya habido) sino de la fuerza, los privilegios políticos, la corrupción y la impunidad.

La problemática distribución de la tierra y el costo social del modelo generan condiciones para su constante contestación política y social. Con lo cual, naturalmente, las élites reaccionan en su defensa, lo cual ha sido continuidad en los 30 años de democracia. Una expresión de esta resistencia ha sido la política impositiva. Paraguay sigue siendo uno de los países de menor presión tributaria y uno de los que más se centran en impuestos indirectos, como el IVA, que no tienen en cuenta la capacidad contributiva de las personas y por tanto no son equitativos. Se ha resistido la implementación

de impuestos directos que apunten a la renta, por ejemplo. Cuando se dio la importante reforma tributaria del 2004, las élites y sus fuerzas políticas aliadas en el Congreso lograron que no se implemente el impuesto a la renta personal, el cual quedó pendiente hasta el 2012 y su implementación ha sido aceptada solo cuando se introdujeron medidas de reducción de la contribución mediante la deducción de gastos. También se han resistido otras formas de tributos como el impuesto selectivo al consumo o a la producción y exportación de rubros como la soja.

La falta de avances en justicia tributaria ha generado efectos nocivos que corroen la vida democrática. Como señala la economista Verónica Serafini (2018), en 2003-2004 el gasto social por persona en Paraguay era 129 dólares, 373 dólares por debajo del promedio de América Latina (502 dólares). En 2012-2013 el gasto social aumentó a 305 dólares, pero la distancia pasó a 663 dólares por debajo del promedio regional (968 dólares). La escasez de recursos ha afectado también a los programas como Tekoporã y Adultos Mayores, que han mostrado avances importantes en cobertura, pero todavía no llegan a todo el universo de personas que tendrían derecho a beneficiarse de ellos. Estos programas tampoco están acompañados por cambios sustantivos en la calidad educativa y en el acceso a la salud, que también requieren mucha inversión pública.

Por último, sectores de la élite también han estigmatizado a movimientos sociales que, como las organizaciones campesinas y sindicales, han actuado para poner a la desigualdad en cuestión. Esto ha colaborado con invisibilizar las historias de violencia que atravesaron a todos los gobiernos desde 1989. Solamente respecto al campesinado, entre

1989 y 2013 se ha documentado que 115 activistas de organizaciones campesinas fueron ejecutados o desaparecidos, sin que la justicia haya avanzado en el esclarecimiento de los casos (Codehupy, 2014). Esta violencia sigue impune y es una herida abierta de la sociedad paraguaya. Finalmente, el marco conservador que reviste a la democracia también afectó a gobiernos que, con todas sus contradicciones, han problematizado la cuestión de la desigualdad y la pobreza. Algunas de estas tensiones veremos en el recorrido que se hará aquí desde el gobierno de Nicanor Duarte Frutos iniciado en el 2003, cuyo análisis sigue a continuación.

El gobierno de Nicanor Duarte Frutos

Introducción

El gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) fue el que inauguró el periodo de la "nueva política". Duarte Frutos fue el primer presidente que no venía de las viejas familias partidarias, ni de vínculos con la dictadura como tampoco de las élites económicas. Fue el primer presidente "desacoplado" de un pasado stronista. En su periodo gubernamental se iniciaron las características novedosas y perdurables del sistema político paraguayo ya mencionadas: el comando civil de la política, la generación de un marco institucional favorable para el crecimiento económico y políticas de asistencia social. La concreción de estos aspectos claves fueron resultado de un contexto histórico y del propio liderazgo del cuarto presidente electo desde 1989 y el número 53 de la historia del país. Estas condiciones y características serán analizadas aquí.



Foto 2: Presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) (Fuente: ABC Color, 2016)

Al mismo tiempo, el gobierno de Duarte Frutos mostró los límites que la democracia paraguaya aquí señalados, como el encuadre dentro de la dinámica del Partido Colorado y la resistencia de las élites a los proyectos que contesten la desigualdad económica.

Los orígenes de Nicanor

Nicanor Duarte Frutos nació en la ciudad de Coronel Oviedo el 11 de octubre de 1956. Se recibió de abogado en la Universidad Católica de Asunción (1984), hizo la licenciatura en Filosofía en la Universidad Nacional de Asunción (1989) y realizó un posgrado en Ciencias Políticas. Fue periodista de temas políticos y sociales del Diario Última Hora. Dejó el periodismo para ingresar a cargos gubernamentales, dando un salto importante cuando fue nombrado ministro de Educación durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998).

Dentro del Partido Colorado, durante los años de transición y el periodo de gobierno de Andrés Rodríguez (1989-1993), Duarte Frutos formó parte del movimiento liderado por Ángel Roberto Seifart. A mediados de los 90 se pasó al Movimiento Reconciliación Colorada, liderado por Luis María Argaña, que sería el movimiento que lo llevaría al poder en el 2003.

Nicanor Duarte Frutos llegó a la presidencia con el antecedente de múltiples crisis que afectaron al país severamente en lo económico, social y político a finales de los años 90 y principios del 2000. Los eventos más conocidos fueron la crisis económica regional, el Marzo Paraguayo, la fractura de la ANR con la salida del oviedismo, y el cuestionado gobierno de Luis A. González Macchi. Estos

aspectos críticos abrieron las condiciones para el ascenso al poder de un liderazgo con las características de Nicanor y del ala más progresista del Partido Colorado.

Los antecedentes de múltiples crisis

La crisis política del Marzo Paraguayo fue uno de los antecedentes importantes de la presidencia de Nicanor Duarte Frutos. Primero, el dramático evento de 1999 se llevó la vida de Luis María Argaña, el gran caudillo colorado que había creado el Movimiento de Reconciliación Colorada y que ahora lo dejaba descabezado. Segundo, la crisis político-gubernamental produjo la salida de Lino Oviedo del país y la formación del oviedismo como partido propio por fuera del Partido Colorado. Esto eliminó a un rival de enorme peso dentro de la ANR. Tercero, la doble acefalía producida por la renuncia de Raúl Cubas Grau y el asesinato de Argaña llevó a la designación del presidente del Congreso, Luis González Macchi, como presidente de la República. Carente de la legitimidad de las urnas, afectado por la crisis económica y cuestionado por constantes acusaciones de corrupción, el gobierno de González Macchi (1999-2003) funcionó como el mito de la Medusa a quienes lo apoyaron, petrificando a los liderazgos que formaron parte del mismo, afectando a la misma oposición que integró su gobierno en algún momento. El Partido Encuentro Nacional casi desapareció en las elecciones del 2003. El Partido Liberal, a pesar de que salió del gobierno en el 2000 y ganó las elecciones para la vicepresidencia en el 2001, no logró posicionarse como referente para aglutinar a la oposición frente al gobierno colorado más débil y cuestionado desde 1989. En suma, el asesinato de Argaña, la salida del oviedismo y el debilitamiento de la oposición dejaron un camino abierto para Nicanor Duarte Frutos.

El ascenso de Nicanor no fue inmediato ni sencillo. Fue trabajado, gradual, propio de un político profesional, un "insider" de la política. Adquirió preponderancia tras ser ministro de Educación durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy. Fue el encargado de la reforma educativa que extendió la Educación Escolar Básica. Producto de diferencias con el oficialismo, Nicanor fue destituido del ministerio. Ahí creó un movimiento propio y comenzó a recorrer el país para posicionar un proyecto político que dispute la presidencia en 1998. Su creciente bagaje político y fuerte oratoria bilingüe llevaron a que Luis M. Argaña lo invite a formar parte de la fórmula presidencial como vicepresidente en las internas coloradas de 1997. Así surgió la dupla Argaña-Duarte Frutos, pero el resultado no fue auspicioso ya que en las elecciones internas del 7 de septiembre de 1997 fueron derrotados por Lino Oviedo y Raúl Cubas Grau.

Con el Marzo Paraguayo la dinámica política cambió. Cuando asumió González Macchi, Nicanor pasó a encabezar nuevamente el Ministerio de Educación. Sin embargo, con el fallido gobierno en marcha y las desavenencias internas del partido, en enero de 2001 renunció al ministerio para iniciar su carrera hacia la presidencia del partido para el periodo 2001-2004. Nicanor se presentó como una ruptura generacional en la ANR. Reivindicaba su origen popular, su liderazgo fuerte y su capacidad política para reorientar el rumbo del partido y de la nación.

El 6 de mayo de 2001, Nicanor derrotó a Carlos Galeano Perrone, que lideraba al movimiento oviedista, y a Bader Rachid Lichi. Superado este primer escollo, siguieron las elecciones internas para la Presidencia de la República, que serían llevadas a cabo en el 2002. Para estas internas, Nicanor

eligió como compañero de fórmula a Luis Castiglioni, ingeniero de profesión, empresario de la construcción, cercano a los Estados Unidos y con una importante trayectoria dentro del Partido Colorado. Castiglioni fue presidente de seccional, constituyente de 1992, miembro titular de la Junta de Gobierno del partido en los años 90 y diputado entre 1998 y 2003. Nicanor optaba así por un perfil renovador, con formación técnica, carrera partidaria, vínculos con empresarios e inclinado a los EE.UU.; todo lo cual agregaba muchos recursos para favorecer a la chapa presidencial.

En las internas del 22 de diciembre de 2002, Nicanor compitió contra Osvaldo Domínguez Dibb, de una familia que formaba parte de la élite empresarial y colorada en tiempos de la dictadura y conocido dirigente del fútbol paraguayo. Nicanor obtuvo el 46% de los votos contra 35% logrados por Domínguez Dibb. Con esto quedaba preparado el camino para competir en las elecciones nacionales del 2003.

La elección de Nicanor

El 27 de abril de 2003, Nicanor Duarte Frutos ganó las elecciones presidenciales con un 37.1% de los votos, frente a Julio César Franco del Partido Liberal (23.9%), Pedro Fadul de Patria Querida (21.3%) y Guillermo Sánchez Guffanti de UNACE (13.7%). Si bien Nicanor ganó por un amplio margen sobre el segundo lugar, obtuvo el porcentaje más bajo de los presidentes electos desde 1989[9]. La ANR evidentemente acusó recibo del impacto negativo de la salida de UNACE, que se llevó un 13% de los votos en el 2003. La participación en estas elecciones fue de 64.3%.

9 Raúl Cubas en 1998 había obtenido un 53.8% de los votos y Juan Carlos Wasmosy un 39.9% en 1993.

Elecciones Presidenciales 2003

Partido	Dupla Presidencial	Votos	Porcentaje
ANR	Nicanor Duarte Frutos – Luis Castiglioni	574.232	37.14%
PLRA	Julio César Franco – Eligio Campuzano	370.348	23.95%
MPQ	Pedro Fadul – Daniel Codas	328.916	21.28%
UNACE	Guillermo Sánchez Guffanti – Víctor Sánchez	208.391	13.74%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Para el Congreso, el Partido Colorado logró un tercio de las bancas. En el Senado, de las 45 bancas disponibles, el Partido Colorado logró 16, el PLRA 12, el Movimiento Patria Querida (MPQ) sorprendió con 7, UNACE logró 7 a pesar del exilio de su líder, el Partido País Solidario (PPS) eligió 2 y el Partido Encuentro Nacional (PEN) logró 1 banca. Con la emergencia de Patria Querida y UNACE, se notó la constante volatilidad del tercer espacio (Gómez & Mereles, 2019), que entre 1993 y 2003 perteneció al Partido Encuentro Nacional. Otra cuestión a señalar es que País Solidario eligió 2 senadores y mostraba importantes pasos de la izquierda en su acumulación política, luego de años de haber perdido destaque tras haber administrado la municipalidad de Asunción en el periodo 1991-1996.

Elecciones para la Cámara de Senadores 2003

Partido	Distribución de Bancas	Votos
ANR	16	508.506
PLRA	12	374.854
MPQ	7	234.748
UNACE	7	211.078
PPS	2	67.462
PEN	1	31.212

Nota: El total de bancas en la Cámara de Senadores es 45
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

En la Cámara de Diputados, de las 80 bancas el Partido Colorado logró 37, el PLRA 21, Patria Querida 10, UNACE 10 y PPS 2 bancas. Los resultados presagiaban que el gobierno iba a requerir de pactos legislativos para gobernar en ambas cámaras.

Elecciones para la Cámara de Diputados 2003

Partido	Distribución de Bancas
ANR	37
PLRA	21
MPQ	10
UNACE	10
PPS	2

Nota: El total de bancas en la Cámara de Diputados es 80
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Destaques de su gabinete

Nicanor Duarte Frutos conformó un gabinete con referentes político-partidarios y un sector más técnico para reformar y manejar la institucionalidad económica. El presidente

incorporó a activistas partidarios en puestos claves, como Juan Darío Monges en Justicia y Trabajo, José Alberto Alderete en Obras Públicas y Comunicaciones, Antonio Ibáñez en Agricultura y Ganadería, Roberto González en el Ministerio del Interior, Julio César Velázquez en Salud Pública y Carlos Romero Pereira en Defensa Nacional. A Itaipú fue Víctor Bernal y en Yacyretá estuvo Luis Fretes Escario. También incorporó personas de un perfil más técnico, como Leila Rachid en Relaciones Exteriores (quien ya fue viceministra en la época de Wasmosy) y Blanca Ovelar continuó como ministra de Educación, la única ministra que venía del periodo de González Macchi.

Una gran señal de cambio que Paraguay debía dar para generar confianza y superar la crisis económica estuvo en el gabinete económico. Duarte Frutos usó un criterio técnico y no partidario para nombrar a su equipo liderado por el economista Dionisio Borda en el Ministerio de Hacienda, el empresario Ernst Bergen en el Ministerio de Industria y Comercio, el empresario Gustavo Volpe en Aduanas y Carlos Walde como asesor económico.

Nicanor además conformó el Gabinete Social de la Presidencia de la República para orientar los programas de política social y la lucha contra la pobreza. Nombró a Silvio Ovelar como secretario de Acción Social y como asesores a cientistas sociales como Domingo Rivarola y Luis Galeano, referentes de la sociología en Paraguay.

El perfil del gobierno instalado, consolidación del comando civil y giro progresista colorado

Nicanor Duarte Frutos perfiló un gobierno progresista, de liderazgo fuerte. Frente a la debilidad de González

Macchi, Nicanor construyó una idea de Tendota, dejando claro que gobernaría como jefe. Nicanor cuestionó fuertemente a la corrupción y los privilegios indebidos. Cultivó un discurso crítico al modelo "neoliberal" que priorizaba la expansión del mercado y la retracción del Estado en la economía y en los servicios públicos. Este modelo estaba puesto en cuestión en toda la región, atendiendo la debacle económica que se extendía desde fines de los años 90. Con una izquierda partidaria todavía muy pequeña, un sector del Partido Colorado lideraba la crítica a la economía de mercado.

Esto representaba un giro importante en el partido de gobierno, teniendo en cuenta que gobiernos de su mismo partido, como los de Rodríguez, Wasmosy y González Macchi, llevaron adelante medidas consideradas neoliberales como la liberalización del sistema financiero y privatizaciones de empresas públicas. Nicanor se había manifestado contra las privatizaciones durante el gobierno de González Macchi. De hecho, una vez electo, en el periodo de transición entre la elección de abril y la toma de mando en agosto, el nuevo presidente presionó a González Macchi por la anulación de la Ley 1615 que facilitaba la venta de empresas públicas.

El gobierno de Nicanor insertó a Paraguay en el giro progresista que se estaba dando en América del Sur. Cuando Nicanor asumió el mando el 15 de agosto de 2003, Hugo Chávez ya gobernaba Venezuela desde 1999, Ricardo Lagos lo hacía en Chile desde el 2000, Luis Ignacio Lula Da Silva gobernaba Brasil desde el 2003 y Néstor Kirchner lo hacía en Argentina desde mayo del mismo año. Eran tiempos de cambios drásticos en la región. El Frente Amplio crecía en Uruguay de cara a las elecciones del 2004 y

Evo Morales lo hacía en Bolivia para competir en el 2005. Ilustra este nuevo tiempo político en la región y la inserción de Paraguay en el mismo, las entusiastas visitas de Hugo Chávez y Fidel Castro a la toma de mando de Nicanor, así como el discurso del histórico líder cubano en el Consejo Nacional de Deportes de Asunción.



Foto 3: Fidel Castro en el Consejo Nacional de Deportes (Fuente: ABC Color, 2016)

El gobierno de Duarte Frutos también fue el primero en no estar conformado o amenazado por el poder militar desde 1989. Era la muestra de que el comando pasó a manos civiles. Lino Oviedo estaba en el exilio y apostando a su retorno a la política en el ámbito de la competencia partidaria. UNACE se consolidaba como partido opositor, ya con legisladores propios en ambas cámaras. Al poco tiempo Oviedo retornó al país para afrontar causas judiciales y permaneció recluido. Hacia el final del mandato de Nicanor, la justicia y el apoyo del presidente facilitaron a Oviedo su salida de la prisión para actuar políticamente. Durante este gobierno, además de la exclusión política de los militares, se permitió que no existan sectores políticos excluidos de la competencia electoral.

En suma, el imaginario de la "transición", que se construyó en los años 90, había circulado sobre la posibilidad de superar dos cuestiones relacionadas con el sostén de la dictadura; por un lado, la salida de los militares de la política;

y, por otro lado, la alternancia de partidos en el gobierno. Después del periodo 2003-2008, solo quedaba esto segundo por resolverse.

Marco institucional para el manejo de la economía y el impulso de políticas sociales

El gobierno de Nicanor Duarte generó un nuevo marco institucional para un manejo más eficiente de la economía. Cuando Duarte Frutos asumió, el país se encontraba al borde del "default" o del cese de pago de compromisos financieros. Existían inminentes vencimientos de deuda externa e interna con acreedores internacionales y nacionales por cerca de 200 millones de dólares (Abente-Brun & Masi, 2005). Además, Nicanor asumía tras un complicado año 2002 en el que se habían registrado picos de crecimiento de pobreza, caída del PIB y movilización social. Ante la posibilidad de descalabro institucional, tomó acciones directas para superar estas situaciones.

En primer lugar, el presidente dio un enorme respaldo al equipo económico liderado por Dionisio Borda en Hacienda. Esto no era menor, ya que varias figuras de este equipo no eran coloradas. El gobierno avanzó con reformas en áreas importantes como la administración tributaria, el cobro de impuestos en mora, la autonomía y el fortalecimiento de la gestión aduanera. Un paso importante para reducir la evasión, ampliar la recaudación, aumentar la base de contribuyentes y generar un mejor control tributario, fue la aprobación de la Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal (N° 2421/04). Esto se dio con apoyo de gremios empresariales, organizaciones de la sociedad y sectores políticos como Patria Querida.

La confianza generada por el equipo económico y las reformas propuestas también permitieron avanzar en la gestión de recursos ante organismos internacionales. El gobierno acordó un programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en diciembre de 2003 y consiguió apoyos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), llegando a un paquete total de apoyo financiero de más de 300 millones de dólares. Los resultados positivos fueron rápidamente notorios, como el aumento de la recaudación tributaria y cobros en Aduanas, así como la reducción en un 50% del déficit fiscal (Abente-Brun & Masi, 2005).

El gobierno de Nicanor también cambió la gestión de las políticas públicas de corte social. Creó el Gabinete Social para la coordinación interinstitucional del gobierno, diseñó la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social y en el 2005 impulsó el programa Tekoporã. Este se inició con 3.667 familias y alcanzó a 19.810 familias para el 2008, unas 5 veces más.[10] Además, continuó la expansión de gastos en educación, salud y seguridad.

Mirado en retrospectiva, el gobierno de Nicanor inició una reforma de las instancias estatales responsables de la recaudación y del gasto público, que le permitió aprovechar el ciclo favorable del precio internacional de materias primas. Esto adquiere más relevancia si se tiene en cuenta que, "a diferencia de países que contaban con legados de políticas sociales universales e infraestructura de servicios básicos de amplia cobertura, Paraguay no contaba con una institucionalidad de bienestar que permitiera

10 Datos recabados por la politóloga Rocío Duarte desde la base de datos del Programa Tekoporã.

la incorporación coordinada de esos programas focalizados" (Duarte-Recalde, 2018, p. 5).

Los avances no se dieron en todas las áreas y no estuvieron exentos de contradicciones. Esto se notó, por ejemplo, al comparar los resultados en las políticas de contratación de empresas y de personas para la función pública. Para el sistema de contrataciones públicas de empresas el gobierno fortaleció la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) con recursos, equipamiento tecnológico y presupuesto para institucionalizar las licitaciones públicas. Con sus fallas, pasó a ser difícil que una institución contratara a una empresa sin licitaciones o respaldo legal. Al mismo tiempo, para la contratación e incorporación de personas a la función pública, el avance fue deficiente. El gobierno comenzó bien, realizando el primer y único censo de la función pública, que permitió conocer un sector del cual se sabía muy poco. Pero el gobierno no fue mucho más allá de eso. La Secretaría de la Función Pública permaneció como una institución sin recursos humanos, tecnológicos o presupuestarios suficientes para avanzar en la profesionalización de la función pública. El avance en la implementación de concursos públicos de oposición fue casi nulo, en una clara violación al marco legal de la Ley 1626/00.

Este gobierno también se propuso la reforma de la justicia, que terminó fracasando. Fue famosa la frase de Nicanor de "pulverizar" el Poder Judicial. Para la reforma articuló con los partidos de oposición y logró cambiar a seis ministros de la Corte Suprema de Justicia, pero no se avanzó en consolidar un sistema de justicia que pueda superar los problemas que motivaron la reforma (corrupción, parcialidad, sometimiento a los intereses políticos y económicos).

Tampoco la reforma llegó a otros organismos claves como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y otros.

En contraste, en términos de justicia con relación a las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de Stroessner y a la memoria histórica, hubo avances. Durante el gobierno de Duarte Frutos se instaló la Comisión de Verdad y Justicia para investigar violaciones de derechos humanos entre 1954 y 2003 y, por primera vez, se hizo cumplir la ley de reparaciones con compensaciones económicas a víctimas del régimen de Stroessner.

En política internacional el gobierno de Duarte Frutos también propuso un cambio importante al distanciarse de los intereses de los Estados Unidos y fortalecer alianzas regionales. Junto con los gobiernos progresistas de la región, Paraguay se opuso al envío de tropas paraguayas para acompañar la guerra en Irak impulsada por los Estados Unidos en el 2003, estuvo en contra de la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y se negó a renunciar a parte del Estatuto de Roma para otorgar inmunidad a personal de EE.UU. ante la Corte Penal Internacional.

Conflictos en el marco de la desigualdad

Nicanor Duarte prometió "un proceso revolucionario en lo político, en lo económico y en lo social"[11]. Sin embargo, chocó con los límites propios de la desigualdad existente. Con relación a la reforma agraria y a la lucha por la tierra en el campo y la ciudad, asuntos siempre delicados en

11 Ver nota "Duarte: 'Queremos cambiar la historia'", de BBC Mundo del día 15 de agosto de 2003.

Paraguay, Nicanor tuvo un auspicioso inicio, pero luego terminó diluyéndose. Al inicio de su mandato adquirió y entregó las tierras del predio conocido como Marquetalia, con lo que dio señales de que impulsaría una política de acceso a tierras. Esto fue criticado fuertemente por la élite económica y mediática. Otro avance se dio con la expropiación de 52.000 hectáreas de tierras a la firma Victoria SA (perteneciente al grupo popularmente conocido como Secta Moon), que también recibió fuertes críticas de las élites.

Sin embargo, las expropiaciones y entregas de tierras nunca terminaron de mostrarse como parte de una política pública exitosa. En el caso emblemático de la firma Victoria SA, la comunidad beneficiada siguió aislada y la historia concluyó con que la Corte Suprema declaró inconstitucional la expropiación en el 2007.

El gobierno de Duarte Frutos se caracterizó por altísimos niveles de confrontación social con el campesinado. Hubo fuertes tensiones con la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Federación Nacional Campesina (FNC), que venían movilizados y con una secuencia de protestas desde el gobierno de González Macchi. Las ocupaciones a grandes latifundios aumentaron. Además, la creciente expansión de producción y exportación de soja y carne agravó la tensión rural con organizaciones campesinas que reclamaban políticas productivas orientadas a la agricultura familiar, el mercado interno y la reforma agraria. El resultado de estas tensiones fue un periodo, entre el 2003 y el 2005, de represión contra el campesinado, ejercida desde un arco institucional que incluía a la Fiscalía, el Poder Judicial y la Policía Nacional. La MCNOC denunció un legado de más de 2.000 dirigentes campesinos imputados y 15 asesinados (La Vía

Campesina, 2006). Esto fue un golpe duro a la capacidad de movilización del campesinado. La represión empeoró tras casos de secuestro como el de Cecilia Cubas, ya que fueron involucrados dirigentes de un partido político de base rural (Partido Patria Libre). Esto inflamó el discurso "anticampesino" y con el calificativo de "terroristas" se dio más represión a las organizaciones campesinas.

A la par que tenía conflictos con el campesinado, Duarte Frutos se posicionaba en contra del modelo económico centrado en la soja. Cuestionó al modelo sojero por su escasa contribución impositiva, por ser excluyente y por afectar a la economía familiar campesina. El presidente calificó a la "patria sojera" de oportunista y de incoherente, porque por un lado los sojeros defendían la idea de un Estado mínimo y de baja recaudación tributaria pero, al mismo tiempo, buscaban la ayuda del sector público cuando necesitaban recursos económicos o tenían conflictos con los campesinos.

Conflictos en el marco del Partido Colorado

A mediados de mandato, con la economía ya creciendo, Nicanor se planteó continuar comandando la política nacional. Esto le ponía dos hitos por superar: primero, ganar la presidencia del Partido Colorado en el 2006 y, segundo, aprobar una reforma constitucional para autorizar la reelección presidencial. En los términos planteados en la introducción de este libro, Nicanor quería romper la "correlación de debilidades" en el partido, replantear la correlación de fuerzas internas en la ANR y buscar la hegemonía de su movimiento.

En lo que respecta a la presidencia de la ANR, el escollo se planteó en el artículo 237 de la Constitución. Este artículo

establece textualmente que el presidente y el vicepresidente "no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones" (Art. 237 Constitución de la República del Paraguay). Por lo tanto, Nicanor no podía ser presidente de la República y del Partido Colorado al mismo tiempo.

Esta barrera constitucional enfrentaba al presidente a un dilema. Por un lado, apoyar a un candidato fuerte como para ganar la presidencia del partido, pero sobre quien podría perder el control para el 2008. Por otro lado, poner a un candidato débil y arriesgarse a perder las elecciones. Situado entre ambas opciones, Duarte Frutos eligió una intermedia: presentarse él mismo como candidato y, una vez ganada la elección, delegar en una figura más débil el comando del partido. Como era de esperarse, esta decisión generó un conflicto político sobre la inconstitucionalidad de la candidatura de una persona que, de ganar, no podría asumir el cargo. Movimientos internos presentaron acciones contra su candidatura frente al Tribunal Electoral Partidario (TEP) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El TEP rechazó las impugnaciones y el TSJE, a través de una resolución, habilitó a Nicanor a ser candidato a la presidencia de la ANR, pero no a ejercerla en caso de ganarla. Esto potenció los cuestionamientos a su candidatura dentro y fuera del partido.

En este contexto Nicanor ganó las elecciones para la presidencia del Partido Colorado el 19 de febrero de 2006, derrotando a Osvaldo Domínguez Dibb. Para poder asumir la Junta de Gobierno, Nicanor presentó una acción de inconstitucionalidad contra la resolución del TSJE que

lo inhabilitaba asumir la presidencia del partido. El 8 de marzo la Corte hizo lugar al pedido y suspendió los efectos de la resolución del TSJE contra la incompatibilidad para ejercer dos cargos en simultáneo. Nicanor asumió como autoridad electa de la ANR el 14 de marzo de 2006, por solo tres horas, para luego solicitar permiso y delegar la presidencia en José Alberto Alderete.

La movida generó un aluvión de críticas muy fuertes hacia la Corte Suprema de Justicia. Hubo protestas de todo el espectro político y social contra lo que se veía como un avance autoritario y una permisividad de la justicia para ello. La articulación de la oposición se vigorizó además porque el siguiente paso de Nicanor fue buscar la reforma constitucional para autorizar la reelección presidencial.

La oposición frente al intento de reelección

La falta de credibilidad de la justicia y la avanzada del Tendota generaron una fuerte reacción. Surgió el movimiento "Resistencia Ciudadana", que aglutinó a organizaciones sociales y políticas contra las intenciones de Nicanor y los cinco ministros de la Corte Suprema de Justicia que dieron lugar a la acción de constitucionalidad que permitió a Nicanor jurar como presidente de la ANR. El 29 de marzo de 2006, los principales partidos de la oposición organizaron una marcha multitudinaria bajo la consigna "Dictadura Nunca Más". El principal orador y figura del evento fue Fernando Lugo, quien solicitó la renuncia de los ministros de la Corte e instó a Nicanor a abandonar su proyecto de reelección.

La discusión sobre la reforma constitucional planteó varios caminos, entre ellos la vía de la enmienda. Dictámenes

jurídicos a favor y en contra de la enmienda alimentaron el debate, aunque la posición política de la oposición y principales medios de comunicación fue contraria a la misma, incluyendo a referentes dentro de la misma ANR.

En la medida en que no avanzó la reforma constitucional se dio un reacomodo interno en la ANR. Surgieron otras posibles candidaturas para las internas coloradas de cara al 2008, entre ellas las de Luis Castiglioni, Alberto Alderete y Alfredo "Goli" Stroessner. Comenzaron las desavenencias entre Nicanor y su vicepresidente, quien cuestionaba a los "chupasangres" que rodeaban a Nicanor.[12] El tiempo reveló que la división no era solo personal sino de proyectos políticos. Nicanor veía a la ANR como un partido "contra el capitalismo, la patria sojera y el ALCA"[13] tanto que en una convención del 2007 adhirió a la ANR a la corriente socialista humanista. Así, Nicanor visualizaba la continuidad de un proyecto más progresista en el 2008, que debía "representar los intereses del pueblo, de América Latina, de la integración regional y de la autonomía de los pueblos" [14]. Para Nicanor, su vicepresidente estaba en contra de la línea política que defendía su movimiento y gobierno, y lo consideraba un "ordenanza de los gringos, de los dueños de grandes capitales"[15].

12 Ver nota "Castiglioni ratifica que Nicanor está rodeado de 'chupasangres'" de ABC Color del día 13 de septiembre de 2006.

13 Ver nota "Nicanor dice que la ANR está contra el capitalismo, la patria sojera y el ALCA" de ABC Color del día 29 de abril de 2007.

14 Ver nota "Candidato para el 2008 tiene que mantener postura de no al ALCA" de ABC Color del día 15 de diciembre de 2006.

15 Ver nota "Castiglioni es ordenanza de los gringos" de ABC Color del día 2 de diciembre de 2007

Finalmente, Nicanor no logró un consenso dentro de su partido y desistió del camino de buscar la reelección. En las internas coloradas, apoyó a Blanca Ovelar para la presidencia, quien derrotó por 47.4% contra 42.7% a Luis Castiglioni en una campaña férreamente disputada. Castiglioni denunció fraude electoral, las heridas no se cerraron y no hubo el tradicional "abrazo republicano" entre victoriosos y derrotados para unir fuerzas de cara a las elecciones del 2008. Además, Nicanor se presentó como candidato para el Senado, lo cual generó otra discusión constitucional sobre si podía asumir una banca en el Congreso, poniendo en debate el alcance del artículo constitucional que establecía que los expresidentes debían ser senadores vitalicios al concluir sus mandatos.

En este ambiente de polarización interna el Partido Colorado se preparó para las elecciones del 2008. En la oposición, Nicanor propició la liberación de Lino Oviedo para que pudiera competir, así como no impugnó la candidatura de Fernando Lugo a pesar de posiciones en su propio partido que cuestionaban la legalidad de la candidatura del exobispo, atendiendo que era ministro de la Iglesia Católica (Lugo renunció a esa condición, pero la Iglesia no aceptó, con lo cual se generó una polémica que no es objeto de discusión aquí). Así, Nicanor favoreció que la elección presidencial del 2008 no tuviera excluidos de ningún tipo, lo cual fue un avance con relación a las elecciones de 1998 y 2003. En estas condiciones de divisiones internas partidarias y rivales políticos fuertes llegaba la ANR a las históricas elecciones del 2008, que terminó con la victoria de Fernando Lugo.

El gobierno de Fernando Lugo

Introducción

El gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) fue el quinto gobierno electo desde la transición a la democracia. La principal característica del gobierno fue que produjo la primera "alternancia" pacífica en la historia política paraguaya. Nunca había ocurrido un cambio de partidos políticos en el gobierno por vías democráticas. Para muchos, la elección del presidente número 54 de Paraguay también concluyó la transición a la democracia. Sin embargo, el final del gobierno Lugo en 2012 volvió a poner en cuestión a la misma.

Además de producir la alternancia, otra característica distintiva del gobierno Lugo fue que significó la llegada de grupos de izquierda a espacios de poder gubernamental[16], más allá de la autoubicación del presidente en el centro ideológico, o "mbytetepe, poncho juruicha", según sus propias palabras[17]. Esto hizo que el "giro progresista", ya iniciado por Duarte Frutos, se profundizara y se presentara con más claridad en el debate.

---

16 Como sostiene Fernando Martínez Escobar (2013: 21) en este periodo de gobierno la izquierda adquirió una relevancia que no había tenido hasta entonces en un gabinete, ocupando 7 de 13 secretarías de Estado y 7 de los 19 entes descentralizados.

17 Esta expresión guaraní significa "en el mismísimo centro, como boca de poncho".



Foto 4: Presidente Fernando Lugo (2008-2012) (Fuente: ABC Color, 2019)

El periodo de gobierno de Lugo siguió al de Nicanor Duarte Frutos en algunos aspectos centrales: los militares se mantuvieron alejados de la política, se potenció el buen manejo macroeconómico y se ampliaron las políticas sociales distributivas. Al mismo tiempo, el mandato de Lugo también mostró los límites de la democracia paraguaya que ya se vieron en la época de Duarte Frutos. Si bien Lugo no estuvo preso en el juego de facciones coloradas, chocó con las dificultades de salirse de los marcos de la política tradicional conservadora, que hicieron difícil mayores avances contra la desigualdad social.

Los orígenes de Lugo

Fernando Lugo nació en San Pedro del Paraná, departamento de Itapúa, el 30 de mayo de 1951. Hizo los estudios básicos en Encarnación y cursó Ciencias Religiosas en la Universidad Católica de Asunción (1977). Al terminar los estudios, fue ordenado sacerdote y enviado como misionero a Ecuador. Volvió a Paraguay en 1982 y fue expulsado del país por la dictadura. Fue a Italia, donde terminó una maestría en sociología en la Pontificia Universidad Gregoriana en Roma. Volvió a Paraguay en 1987, donde siguió

su trabajo como sacerdote dentro de la Iglesia Católica. En 1994 fue nombrado Obispo de la diócesis de San Pedro.

Lugo creció en una familia cercana a la política que pasó por las dificultades de la persecución en tiempos autoritarios. El tío de Lugo era Epifanio Méndez Fleitas, líder histórico del Partido Colorado en los años 50, quien fuera exiliado por Stroessner. También fueron exiliados su padre y algunos hermanos. La política, por tanto, no le fue ajena. Además, en su paso por Ecuador adquirió una formación eclesial preocupada por "lo social" con la Teología de la Liberación, que en ese momento tenía entre sus centros de gravedad a los países andinos.

La Iglesia Católica fue fundamental en catapultar el liderazgo político de Lugo. Más allá de darle un "cariz" religioso a su candidatura, probablemente lo más importante para su figura política fueron las décadas de trabajo social y territorial que hizo dentro de la Iglesia. Esta le dio la lectura política, capacidad discursiva y le permitió recorrer el país. Los trabajos con las comunidades eclesiales de base (CEB) fueron fundamentales para vincularse con sectores comunitarios, organizaciones sociales y bases territoriales de los partidos tradicionales. Según Richard Gott (2008), cuando Lugo asumió como obispo de San Pedro había 650 CEB en funcionamiento, número que se duplicó al 2004. Durante esos años Lugo acompañó acciones de organizaciones campesinas en la lucha por la reforma agraria, huelgas de trabajadores, organizaciones de derechos humanos, además de liderar campañas como la recolección de firmas contra el ALCA. Cuando renunció a la diócesis de San Pedro en el año 2005, Lugo ya era conocido a nivel nacional y tenía una tremenda red de contactos en todos los niveles sociales, políticos e institucionales.

Los cambios partidarios en la izquierda que abrieron paso a Lugo

Además del trabajo eclesial, otro aspecto importante que terminó catapultando el liderazgo de Lugo fue la reconfiguración (y los límites) de la izquierda. La trayectoria de la izquierda fue un proceso de vaivenes pero de crecimiento sostenido en el proceso democrático (Gonzalez Bozzolasco & Martinez Escobar, 2019). En 1989, cuando cayó la dictadura, la izquierda tenía mayor fuerza urbana. Muchas de sus organizaciones políticas venían del Movimiento Democrático Popular (MDP), una organización política formada a mediados de los 80 por militantes de movimientos sindicales, estudiantiles, campesinos y otros sectores que venían movilizándose contra la dictadura y querían constituirse en una alternativa por izquierda al Acuerdo Nacional[18]. Cuando era inminente la caída de la dictadura, el MDP entró en crisis por divergencias internas y se fracturó en sectores que en los años siguientes alimentaron otros proyectos políticos como Asunción Para Todos, Partido Democrático Popular, Corriente Patria Libre, entre otros. Gran parte de los dirigentes de izquierda que apoyaron a Lugo tuvieron un paso importante por la experiencia del MDP.[19]

El año 1989 también fue un momento de fervor para el movimiento sindical. Se formaron centrales sindicales claves

18 El Acuerdo Nacional fue constituido en 1979 por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), para enfrentar a la dictadura con una estrategia electoral abstencionista por la falta de garantías en las elecciones.

19 Vale agregar que otra expresión de izquierda en 1989 fue el Partido de los Trabajadores.

como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT), que tenían un gran poder de movilización y acción. De este ascenso de las organizaciones políticas y gremiales surgió el movimiento Asunción Para Todos (APT), de corte socialdemócrata con una base importante en los gremios de la salud que se movilizaron contra la dictadura. APT ganó la intendencia de Asunción en la histórica elección de 1991 y luego se proyectó como fuerza nacional en las elecciones constituyentes de 1991 (para la reforma constitucional de 1992). Pasado el furor, APT terminó subsumido dentro del Partido Encuentro Nacional (PEN), que surgió con fuerza para las elecciones de 1993. Con esto la izquierda socialdemócrata e inclinada a lo electoral cerró una etapa.

Mientras tanto, la izquierda con una orientación clasista, de trabajos orientados a las clases sociales consideradas claves para sus proyectos políticos, daba menos peso a la estrategia electoral. Del centro de gravedad en Asunción durante el inicio de la transición, esta izquierda pasó a trabajar en las zonas rurales, acompañando el crecimiento del movimiento campesino en los años 90. Este proceso de acercamiento político a organizaciones campesinas dio paso a varios partidos más adelante. En 1996 se formó el Partido Paraguay Pyahurã (PPP), vinculado a la FNC y sindicatos. Los orígenes del Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS), que se forma en 2002, también se pueden rastrear en los 90 con dirigentes vinculados al Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) y a la Organización de Lucha por la Tierra (OLT).

Para inicio de los 2000, los movimientos campesinos alcanzaron una fuerte capacidad de movilización social, incluso en Asunción, en acciones conjuntas con partidos de la

izquierda clasista. Juntos participaron activamente en el Marzo Paraguayo (1999) y en las resistencias a la política privatizadora de González Macchi (2001/2002), cuando crearon el Congreso Democrático del Pueblo (CDP). Si bien había importante participación sindical en el CDP, el núcleo movilizador era campesino (Sánchez Gómez, González Bozzolasco, & Martínez Escobar, 2015).

En el 2003, tanto la izquierda socialdemócrata como la izquierda clasista convergieron en sus estrategias electorales. La primera conformó el Partido País Solidario (PPS), desprendiéndose del Partido Encuentro Nacional y trayendo a líderes como Carlos Filizzola, Rafael Filizzola, Desirée Masi y Lilian Soto. La segunda constituyó la alianza Izquierda Unida (IU), incluyendo a partidos como Patria Libre, Partido Comunista Paraguayo (PCP), Partido de los Trabajadores (PT) y varias organizaciones sociales, campesinas e indígenas (Paraguay Pyahurã permaneció crítico a la estrategia electoral). Los resultados fueron divergentes. País Solidario obtuvo dos senadores y una banca en diputados, mientras que Izquierda Unida fracasó estrepitosamente.

Del fracaso de IU derivó una rearticulación en la izquierda, que terminó siendo importante para un replanteo de estrategias y la formación de nuevos partidos. De militantes que participaron en lo que fue IU y el CDP surgieron en el 2006 el Movimiento Popular Tekojoja (MPT) y el Partido Movimiento al Socialismo (PMAS), el primero centrado en zonas rurales y el segundo en Asunción y alrededores. De esta izquierda que pasó de una idea más clasista a una más electoralista, primero desde Tekojoja y organizaciones del campo, surgió el entramado político y social que propulsó el proyecto político liderado por Lugo. De ahí los vínculos iniciales de este proyecto

con movimientos campesinos. Luego se sumaron los demás sectores urbanos como el PMAS, sindicatos, y otros partidos que ya venían en el camino electoral como País Solidario y su desprendimiento el Partido Democrático Progresista. Estos dieron a Lugo un abanico de fuerzas de izquierda decididas a apostar por las elecciones para llegar al gobierno.

La dinámica en el PLRA que facilitó la llegada de Lugo

Sucesos en los partidos tradicionales también abrieron paso a la alternancia liderada por Lugo. Se pueden mencionar, en primer lugar, la falta de unidad colorada para las elecciones del 2008. Segundo, el desmembramiento de UNACE, que tuvo una gran elección en el 2008, lo cual terminó restando votos a la ANR. Tercero, la falta de liderazgos en el PLRA que pudieran trascender al partido y articular a otras fuerzas opositoras. El desmembramiento de UNACE y la crisis de la ANR ya se analizaron. Ahora cabe decir algo más sobre la dinámica en el PLRA.

En los años 80 y 90 el PLRA proyectaba un liderazgo nacional en la figura de Domingo Laíno. El partido tenía la característica de ser organizado en torno a la figura de su principal líder. Sin embargo, hubo un cambio tras la derrota del PLRA en las elecciones de 1998. Laíno se retiró de la competencia interna y dio paso a la emergencia de diversos movimientos. De estos movimientos destacó el del grupo de referentes de la familia Franco, de Fernando de la Mora, departamento Central. En 1999, Julio César "Yoyito" Franco ganó las elecciones internas para el directorio del PLRA.

Con la llegada de Franco concluyó un giro ideológico que venía dándose en el partido y dentro del mismo lainismo. El PLRA bajo el liderazgo de Laíno había tenido una inclinación progresista en los años 80, para pasar a una ubicación más de centro, pragmático y moderado, en los 90, década que incluyó el "pacto de gobernabilidad" con el presidente Juan Carlos Wasmosy[20]. Con el ascenso de los Franco se terminó por correr al PLRA hacia una posición de centro-derecha.

En el 2001, Yoyito Franco dio la sorpresa al ganar las elecciones para la vicepresidencia tras la convocatoria para llenar la vacancia producto de la muerte de Argaña. Franco contó con el respaldo de Lino Oviedo y su organización política UNACE, que en ese momento sufría persecuciones de parte del gobierno de González Macchi. Paradójicamente, la victoria del PLRA terminó siendo un problema para el mismo. Primero, porque Franco se constituyó en un vicepresidente con toda la legitimidad que otorga una elección popular y pasó a formar parte de un gobierno liderado por un presidente como González Macchi, quien sufría de crisis de legitimidad. Esta situación no se resolvió a favor de Franco, que quedó atrapado en la difícil posición de verse presionado a reclamar la presidencia (con todo el conflicto que podía darse) y la oportunidad de ganarla en las elecciones del 2003. Como sea, Franco no reclamó la presidencia. El PLRA ya venía con el estigma de haber participado en el inicio del gobierno de González Macchi y, atrapado en una vicepresidencia poco efectiva, perdió la fuerza de partido aglutinador de la oposición como en 1998. Es ilustrativo el siguiente editorial de ABC Color sobre el PLRA:

20 Para analizar los cambios internos del PLRA entrevisté al politólogo Marcos Pérez Talia.

"Sus facciones, enfrentadas unas contra otras, carecen de una visión de país y, en vez de un proyecto nacional, solo pugnan por objetivos sectoriales. (…) De ahí a claudicaciones inaceptables hay un solo paso, que fue dado resueltamente en más de una ocasión, una de ellas cuando Julio César Franco ganó la vicepresidencia de la República en unas elecciones libres y democráticas. En vez de exigir la entrega de la presidencia, que le correspondía en derecho, Franco prefirió disfrutar de las mieles del poder durante el resto del mandato. Esa ausencia de firmeza, esa subordinación de lo nacional a lo partidario, esa alarmante carencia de miras superiores, han llevado al PLRA, pese a sus antecedentes y a su indiscutible fuerza electoral, a convertirse en furgón de cola de otras opciones políticas" [21].

En las elecciones del 2003 el PLRA fue segundo, lejos de la ANR y cerca de Patria Querida, que casi arrebató el segundo lugar al Partido Liberal. Este partido, disminuido en este contexto, dejó el espacio libre para un proyecto articulador por fuera del partido, que sería liderado por Fernando Lugo.

La campaña por la alternancia

En el proceso de construcción de la candidatura de Lugo, el liderazgo de la campaña Resistencia Ciudadana contra el gobierno de Duarte Frutos lo había puesto en el centro de la atención mediática, y el discurso en la marcha del 29 de marzo de 2006 lo había posicionado como potencial candidato. De ahí a generar bases de apoyo para lanzarse a la política y liderar a la oposición faltaba mucho todavía. En

21 Ver Editorial de ABC Color "El PLRA debe asumir su rol de importante fuerza política" del 17 de junio de 2007.

ese sentido, Lugo impulsó la campaña Ñemongeta Guasu para armar su propuesta política por fuera de las élites partidarias. La campaña consistió en reuniones en todo el país con organizaciones sociales, barrios, asentamientos y bases partidarias para armar su programa de gobierno y explicar su proyecto político. Ñemongeta Guasu alcanzó un total de 615 reuniones entre el 2006 y el 2007.

A inicios del 2007 se había creado la Concertación Nacional, un proyecto que incluía a decenas de partidos políticos y organizaciones sociales de todo el espectro ideológico. Dentro estaban los principales partidos de oposición: el PLRA, Patria Querida, UNACE y Fernando Lugo, quien representaba a sectores progresistas y de izquierda. Todos querían pelear por liderar la chapa presidencial en el 2008. En un documento firmado el 5 de febrero del 2007, los partidos de la concertación acordaron elegir su chapa presidencial midiendo fuerzas entre sí a través de elecciones a padrón abierto o vía acuerdo político entre los integrantes.

El proyecto de la Concertación se desarmó a mediados de año por lo resuelto en el partido más grande de la oposición, el PLRA. El 17 de junio de 2007 se llevó a cabo la Convención Extraordinaria del Partido Liberal donde tratarían sobre alianzas para las elecciones del 2008. Luego de intensas discusiones en los días previos sobre si el PLRA debía competir por la presidencia o directamente apoyar a Lugo a cambio de la vicepresidencia, la convención partidaria resolvió ceder la candidatura presidencial a Lugo y reivindicar la candidatura a la vicepresidencia para un liberal.

Si bien esto resolvió el camino con el principal partido de la oposición, introdujo un problema en la Concertación Nacional. Para referentes de la Concertación, el resultado

de la convención liberal "puso en terapia intensiva al frente opositor"[22] ya que se tomaron decisiones hacia la definición de la chapa presidencial sin debatir con los demás partidos. Con todo, la relación Lugo-PLRA se materializó en la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), que incluyó a más sectores de centro e izquierda. Esto quebró a la Concertación Nacional, ya que tanto PPQ como UNACE tenían aspiraciones de competir por la chapa presidencial, con lo cual terminaron yendo por separado para las elecciones generales de abril de 2008.

Para definir quién iba a acompañar a Fernando Lugo como vicepresidente, el 9 de diciembre de 2007 Federico Franco derrotó a Mateo Balmelli por escaso margen en unas disputadas elecciones internas. Con esto quedó confirmada la dupla para la disputa en las elecciones presidenciales. Los principales partidos de izquierda ya apoyaban a Lugo, como Tekojoja, PMAS y País Solidario. También se formaron alianzas políticas y sociales que se adhirieron a la campaña. El Bloque Social y Popular aglutinó a centrales sindicales, movimientos campesinos, partidos políticos y organizaciones sociales. La Alianza Patriótica Socialista (APS) se formó entre partidos de izquierda para crear un respaldo a Lugo por fuera de la APC. Integraron el espacio partidos como el Partido Convergencia Popular Socialista, Partido Comunista y Unidad Popular, que presentarían candidaturas al Congreso. En suma, la candidatura de Lugo tenía el respaldo del mayor partido de la oposición, el PLRA, y el mayor arco de izquierdas formado hasta entonces.

22 Ver nota "Consideran inaceptable que un liberal sea digitado" de ABC Color del día 19 de junio de 2007.

Las elecciones del 2008

El 20 de abril de 2008, la chapa Fernando Lugo-Federico Franco ganó la presidencia con el 40.9% de los votos, derrotando a la dupla Blanca Ovelar-Carlos Santa Cruz (ANR) con 30.6%. Atrás quedaron Lino Oviedo y Nicolás Godofredo Lüthold (UNACE) con el 21.9% y, muy por debajo de lo logrado en el 2003, Pedro Fadul y Ronaldo Dietze (Patria Querida) obtuvieron solo el 2.3% de los votos. La participación electoral fue del 65.5%.

Elecciones Presidenciales 2008

Partido	Dupla Presidencial	Votos	Porcentaje
ANR	Blanca Ovelar-Carlos Santa Cruz	574.232	30.63%
APC	Fernando Lugo-Federico Franco	766.502	40.90%
PPQ	Pedro Fadul-Ronaldo Dietze	44.060	2.35%
UNACE	Lino Oviedo-Nicolás Godofredo Lüthold	411.034	21.93%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

La Cámara de Senadores dividió sus 45 bancas de la siguiente manera: el Partido Colorado quedó con 15 escaños, el PLRA con 14, UNACE con 9, Patria Querida con 4 y con una banca cada uno quedaron los partidos progresistas como País Solidario, Tekojoja y Democrático Progresista. Así, la Alianza Patriótica para el Cambio, que daría el respaldo oficialista, tenía 17 senadores, con lo que ni la mitad de la cámara sería el apoyo oficialista. Además, se destacaron la buena elección de la ANR en el Senado a pesar de la derrota presidencial y la volatilidad del llamado tercer espacio con la disminución de Patria Querida y el crecimiento de UNACE.

Elecciones para la Cámara de Senadores 2008

Partido	Distribución de Bancas	Votos
ANR	15	509.907
PLRA	14	507.413
PPQ	4	151.991
UNACE	9	336.763
PPS	1	60.947
MPT	1	52.247
PDP	1	38.402

Nota: El total de bancas en la Cámara de Senadores es 45
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

En la Cámara de Diputados, la división fue la siguiente: el Partido Colorado obtuvo 30 escaños, el PLRA quedó con 29 escaños, UNACE con 15, Patria Querida con 3, Tekojoja con 1, Alianza Departamental Boquerón con 1 y Partido Democrático Progresista con 1.

Elecciones para la Cámara de Diputados 2008

Partido	Distribución de Bancas	Votos
ANR	30	582.932
PLRA	29	500.040
PPQ	3	102.139
UNACE	15	330.754
MPT	1	64.566
PDP	1	29.980
ADB	1	6.629

Nota: El total de bancas en la Cámara de Diputados es 80
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Los resultados para el Congreso mostraron que Lugo se convertiría en el presidente con la base parlamentaria más heterogénea y, por tanto, más compleja de gestionar desde

1989. Esta situación impactaría de diversas maneras, como en la falta de disciplina legislativa (que llevaría a vetos constantes a leyes del Ejecutivo), en las presiones constantes desde innúmeros legisladores y bancadas por más espacios de gobierno, en las amenazas de juicio político y en el propio derrumbe de Lugo en el 2012.

Destaques de su gabinete

Fernando Lugo conformó un gabinete que expresaba el perfil progresista y multipartidario del gobierno. En su primer gabinete, Alejandro Hamed Franco fue ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Filizzola el ministro del Interior, Luis Bareiro Spaini el ministro de Defensa. Entre los liberales, Cándido Vera Bejarano encabezó el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Martín Heisecke el Ministerio de Industria y Comercio, Blas Llano el Ministerio de Justicia y Trabajo, Efraín Alegre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y Carlos Mateo Balmelli a Itaipú. Por otra parte, el primer ministro de Educación fue el colorado Horacio Galeano Perrone. La izquierda estuvo representada por Esperanza Martínez en el Ministerio de Salud Pública, Miguel López Perito como secretario general de la Presidencia, Camilo Soares en la Secretaría de Emergencia Nacional y Carlos Cardozo a Yacyretá. El exsacerdote Pablino Cáceres fue nombrado cabeza de la Secretaría de Acción Social. El equipo económico mantuvo un perfil técnico con Dionisio Borda como ministro de Hacienda.

El gabinete se movería bastante durante el gobierno. Lo más destacable es que fue expresando el plano de alianzas de Lugo. El gobierno inició con un distanciamiento del vicepresidente Federico Franco, quien manifestó que no tuvo participación en la conformación del gabinete. En el

2011, cuando se discutió si avanzar a una reforma constitucional para autorizar la reelección de Lugo, Efraín Alegre y Rafael Filizzola fueron destituidos —no quedó claro si fue porque se opusieron o porque eran en sí mismos aspirantes a la presidencia en el 2013— con lo cual Lugo perdió más aliados. Por último, en el 2012, tras la crisis de Curuguaty y la designación del colorado Rubén Candia Amarilla al Ministerio del Interior, el sector de Blas Llano terminó soltando la mano al gobierno.

El perfil del gobierno instalado

La victoria de Lugo insertó con más fuerza a Paraguay en el giro progresista regional. Para el 2008, ocho de los diez países de América del Sur tenían gobiernos progresistas (la excepción eran Perú y Colombia). Evidentemente, el clima de época era otro factor que facilitaba un cambio político hacia la izquierda también en Paraguay.

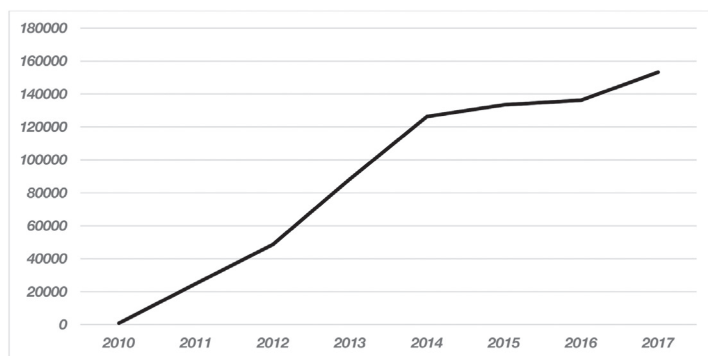
Lugo fue electo en un momento de crecimiento económico y de alza de los precios internacionales de productos como los derivados de soja, carne bovina, maíz, entre otros. El gobierno no introdujo nuevos rumbos en la macroeconomía. Mantuvo una buena disciplina fiscal, un dólar equilibrado y el buen desempeño económico siguió. Hubo expansión de las áreas comercial, industrial y construcción. Donde sí marcó una mayor diferencia el gobierno de Lugo con relación al gobierno anterior fue en la expansión de las políticas sociales.

Un avance en materia de política social y expansión de derechos fue la aspiración de universalizar el acceso a la salud. Dos pasos fueron claves. Primero, en diciembre de 2008, mediante una resolución del Ministerio de Salud se

estableció la gratuidad de los servicios de salud en centros asistenciales públicos. Segundo, el Ministerio de Salud instaló cerca de 700 unidades de salud de la familia (USF) durante el periodo de gobierno.

Otro avance fue el crecimiento del programa Tekoporã de la Secretaría de Acción Social. Se pasó de 19.810 familias beneficiadas en el 2008 a 88.161 en el 2012. También se destinaron recursos para el programa Adultos Mayores (impulsado por el Congreso), que estableció el derecho a la pensión alimentaria para mayores de 65 años en situación de pobreza mediante una transferencia mensual equivalente a un 25% del salario mínimo. Durante el gobierno de Lugo se pasó de 870 beneficiarios en el 2010 a 48.682 beneficiarios en el 2012 (L. Rodríguez & Benítez, 2018). Este programa continuó expandiéndose en el periodo del presidente Cartes. La figura a continuación muestra el crecimiento sostenible del programa desde su surgimiento.

Figura 3: Evolución del programa Adultos Mayores (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procesados por Rodríguez & Benítez (2018) desde información del Ministerio de Hacienda.

Otro aspecto de cambio fue el avance en la profesionalización de la función pública. La Secretaría de la Función Pública (SFP) impulsó los concursos para la incorporación meritocrática de personas, pasando de solo siete puestos concursados entre el año 2000 y el 2008, a 24.235 entre el 2008 y el 2012 (Lafuente & Schuster, 2014) Además, la SFP desarrolló la plataforma informática Paraguay Concursa (que sería luego consolidada en el gobierno Cartes), previno el pago de salarios estatales por debajo del sueldo mínimo, impulsó la política de desprecarización laboral para reducir la incorporación de personas vía contratos que vulneren sus derechos, entre otras medidas para mejorar la función pública. De esta manera se dieron pasos (todavía insuficientes) para institucionalizar la incorporación de personas según criterios de igualdad e idoneidad, tal como ya se había iniciado con la institucionalización de la contratación de empresas en el gobierno de Duarte Frutos.

Otra clave de este periodo fue la renegociación de los beneficios obtenidos por Paraguay de la hidroeléctrica binacional Itaipú. Tras negociaciones con el gobierno de Lula da Silva de Brasil, el 25 de julio de 2009 se logró un histórico acuerdo entre ambos países. Paraguay pasó a recibir unos 360 millones de dólares por cesión de energía al Brasil, el triple de lo que venía recibiendo hasta entonces. Los llamados "fondos de compensación" pasaron al Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), desde donde un 30% se destinaría al Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (FEII), un 28% a proyectos de infraestructura, 10% a la salud y 7% para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Entre los proyectos más notorios derivados de fondos obtenidos con esta renegociación está el Programa Nacional de Becas (BECAL), lanzado durante el gobierno Cartes.



Foto 5: Lugo y Lula renegociaron la compensación a Paraguay por energía cedida al Brasil (Fuente: ABC Color, 2010)

La lucha política: el giro progresista en choque con sectores conservadores

Tal como se señaló, este periodo gubernamental inauguró el acceso de representantes de partidos de izquierda a puestos relevantes del Poder Ejecutivo. Esto generó tensiones por las decisiones del gobierno en materia de rumbo político a seguir, tanto a nivel internacional como nacional.

En el campo internacional, disgustó a los sectores conservadores la creciente participación paraguaya en la integración regional en un momento en el que gobiernos progresistas lideraban la mayor cantidad de países en América del Sur. Esto ya incomodaba desde el gobierno de Duarte Frutos. La integración avanzaba sobre propuestas que habían salido de las tradicionales relaciones comerciales y se planteaban aspectos nuevos como una política regional de defensa, infraestructura, comunicación, finanzas y también de acercamientos políticos para acompañar los

procesos nacionales. Esto generó una relación ambivalente con los Estados Unidos, el país más afín a las élites locales.

La orientación menos proclive a los EE.UU. generó fuertes cuestionamientos. Algunos ejemplos ilustran el caso. En el 2009 Paraguay suspendió el programa "Nuevos Horizontes" que preveía la llegada al país de 500 militares de EE.UU., lo cual disparó una reacción local de opositores, quienes denunciaban un supuesto acercamiento militar a países "bolivarianos". En el 2010 sucedió un entredicho mayor. Hubo una reunión en la embajada de Estados Unidos con la participación de militares de Estados Unidos y Paraguay, y autoridades políticas como el mismo vicepresidente Federico Franco. Según se informó luego, en esa reunión se habría discutido sobre política interna como un juicio político a Lugo. Esto llevó al ministro de Defensa Bareiro Spaini a protestar contra la embajada en una carta que se hizo pública, pero la protesta le valió más presiones contra él desde el Congreso y sectores de la élite paraguaya.

En el campo político nacional también hubo choques contra sectores conservadores. Hubo conflictos sobre políticas de subsidios a productores de sésamo, sobre la revisión de catastros de propiedad de la tierra para verificar la legalidad y el tamaño de las propiedades, así como otras cuestiones que iban a transparentar la situación de la tierra. Por ejemplo, Lugo reglamentó una ley de la época de Duarte Frutos sobre la zona de seguridad fronteriza que prohíbe a extranjeros ser propietarios de tierras en una franja de 50 kilómetros en la frontera. Cualquier tipo de verificación de estas tierras fue resistido en nombre de la defensa de la propiedad privada por gremios agroganaderos, sectores políticos y medios de comunicación, mientras el sentido mismo de la ley fue desvanecido.

Otro ejemplo de tensiones se dio en el seno mismo de la coalición gobernante. En el 2011 el Ministerio de Agricultura y Ganadería, encabezado por Enzo Cardozo del Partido Liberal, había liberado la comercialización de una semilla transgénica de algodón de la empresa Monsanto. Sin embargo, el SENAVE presidido por Miguel Lovera, el Ministerio de Salud liderado por Esperanza Martínez y la Secretaría del Ambiente encabezada por Óscar Rivas, todos más inclinados hacia la izquierda, se opusieron a la comercialización de la semilla transgénica (Martínez Escobar, 2013). Este tema ponía frente a frente a sectores que defendían modelos económicos agrícolas contrapuestos en el mismo gobierno.

Las tensiones referentes a políticas públicas en el ámbito rural se elevaron hacia el final del mandato de Lugo. Esto a pesar de que los principales movimientos campesinos como la MCNOC y la FNC contuvieron su accionar directo como las ocupaciones de tierras. Quizá por eso mismo surgió la Liga Nacional de Carperos, organización lejana a las fuerzas políticas del gobierno, que impulsó ocupaciones de tierras. Estas ocupaciones generaron discursos incendiarios a favor de la represión, mientras el gobierno buscaba la mediación e intervenciones no violentas en el conflicto. En ese sentido, el gobierno institucionalizó un protocolo de acción policial en casos de desalojo, lo cual fue duramente cuestionado por los agroganaderos y opositores. Para empeorar las cosas, el grupo guerrillero Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) había surgido bajo ese nombre en el 2008 actuando en los departamentos de San Pedro y Concepción con quemas de maquinaria agrícola, secuestros, y ataques a comisarías policiales y cuarteles militares. Algunos opositores usaron el pasado de Lugo

como obispo en aquellos departamentos para denunciarlo como cómplice.

Un aspecto a mencionar sobre este periodo es que la inestabilidad y la confrontación ideológica generó incentivos para una mayor articulación de la izquierda en el gobierno. En marzo de 2010 se conformó la coalición Frente Guasu, organización que aglutinó a diversas organizaciones y partidos de izquierda como Tekojoja, PMAS, País Solidario, Participación Ciudadana, Convergencia Popular Socialista y Movimiento 20 de Abril. No obstante, esto no alivió la confrontación contra el Ejecutivo. La periodista Fátima Rodríguez llegó a contabilizar 23 amenazas de juicio político a Lugo (F. E. Rodríguez, 2015). En medio de este ambiente de tensiones se dio la masacre de Marina Kue, a mediados del 2012, que derivó en la caída del presidente.

La crisis política del 2012

El 15 de junio de 2012 arrancó una sucesión de hechos que terminaría derrumbando a Lugo y expulsando a la izquierda del Poder Ejecutivo. En el distrito de Curuguaty, Canindeyú, alrededor de 350 policías llevaron adelante un cuestionado desalojo a 60 campesinos que ocupaban las tierras conocidas como "Marina Kue". Hubo un enfrentamiento violento y murieron seis policías y 11 campesinos, con múltiples heridos.

Los eventos fueron presentados como una emboscada de campesinos fuertemente armados contra una intervención policial que, supuestamente sin armas, buscaba negociar la salida de campesinos de una supuesta propiedad privada. Luego se descubriría que esas tierras en realidad habían sido donadas al Estado en los años 60, ocupadas por

la Marina (de ahí la designación local de "Marina Kue") y posteriormente asignadas a la reforma agraria por un decreto del gobierno de Duarte Frutos. Para prevenir el destino de esas tierras a la reforma agraria se dieron acciones judiciales por parte de empresas de Blas N. Riquelme, propietario de tierras en la zona, para quedarse con las tierras de Marina Kue. De ahí que los campesinos ocuparon las tierras e iniciaron tratativas con el INDERT para proceder a la formalización de la entrega de la misma. En ese contexto donde todo el funcionamiento de las instituciones públicas era incoherente y escasamente apegado a lo legal, el Ministerio Público procedió a realizar el desalojo. El resultado fue una masacre con pérdidas de vidas y muchas violaciones de derechos humanos (Codehupy, 2012).

El primer efecto político del evento fue el cambio en el Ministerio del Interior. Lugo nombró al colorado Rubén Candia Amarilla, exfiscal general del Estado, como sucesor de Carlos Filizzola. Esto generó enormes cuestionamientos de parte del Partido Liberal y de la izquierda. Ese día el presidente era cuestionado por todos lados, ya que las élites lo consideraban responsable de la muerte de los policías, y la izquierda y movimientos sociales lo criticaban por la muerte de campesinos.

Pasaron los días y la crisis fue ampliándose. La Unión de Gremios de la Producción, organización que aglutina a productores de soja, responsabilizó al presidente Lugo de las muertes en Curuguaty y pidió juicio político. La Coordinadora Agrícola del Paraguay, también conformada por sojeros, se sumó al pedido, así como lo hicieron los principales medios de comunicación y referentes empresariales. Lo mismo se escuchaba desde representantes del Partido Colorado y del Partido Liberal.

La relación con el PLRA era clave para la continuidad del gobierno. De las tres principales facciones fuertes que comenzaron con el gobierno (lideradas por Federico Franco, Efraín Alegre y Blas Llano), solo quedaba la de Llano en el momento de la masacre de Curuguaty. Además, Lugo tenía unos pocos apoyos de otros legisladores liberales, pero insuficientes para sostenerlo. Las reuniones políticas tras el inicio de la crisis fueron fundamentales, pero Lugo no las lideró directamente y no hubo cambios a favor del pedido central de los liberales, que era la destitución de Candia Amarilla. El distanciamiento con el PLRA también aumentaba porque sectores partidarios sentían el derecho de tener más espacios en el gobierno y a liderar la chapa presidencial en una alianza con la izquierda para las elecciones generales del 2013. Pero Lugo se mantuvo ambivalente e incluso invitó a Mario Ferreiro a meterse a la política, lo cual se leyó como un intento de posicionar a otro "outsider" progresista para liderar nuevamente una chapa con el PLRA. Para el miércoles 20 de junio, el PLRA decidió apoyar el juicio político, sumándose a la ANR, Patria Querida, UNACE y Partido Democrático Progresista.

Finalmente, el juicio político express fue aprobado el 21 de junio en la Cámara de Diputados por 76 votos a favor y solo uno en contra, de entre los 80 diputados. Lugo fue enjuiciado por mal desempeño en sus funciones. El proceso concluyó al día siguiente, el 22 de junio en la Cámara de Senadores. El resultado fue 39 votos a favor y 4 en contra.

Hubo enormes cuestionamientos sobre si el debido proceso se ajustaba a la Constitución y si el Congreso ejerció de facto un "voto de censura" al estilo de los sistemas parlamentarios (siendo que en Paraguay rige un sistema presidencialista) donde lo único que cuenta para remover a la

autoridad del poder ejecutivo es el número de votos. El mismo Federico Franco lo había explicado de esa manera en una entrevista en España, diciendo que "el juicio político es lo mismo que la moción de censura que ustedes tienen aquí en España, es lo más constitucional que hay"[23], a pesar de que en Paraguay no existe esa figura para remover a un presidente.



Foto 6: Fernando Lugo dando su discurso final tras aceptar el resultado del juicio político (Fuente: ABC Color, 2012)

Lugo terminó aceptando los resultados del juicio político. Los días siguientes fueron de consternación y movilización de los adherentes al gobierno. Desde sectores políticos y sociedad civil hubo denuncias de que se había dado un "golpe parlamentario" en Paraguay. La crisis nacional derivó en una crisis internacional, que desencadenó la suspensión de Paraguay del Mercosur y UNASUR. Esta

23 Ver entrevista a Federico Franco en "Los Desayunos de TVE" (2/4/2013), disponible en http://www.rtve.es/alacarta/videos/los-desayunos-de-tve/%20entrevista-presidente-paraguay-federico-franco-desayunos/1742866/ (minuto 4:45).

suspensión se justificó en la violación de la cláusula democrática en ambos organismos por parte del nuevo gobierno paraguayo. La OEA reconoció al gobierno de Federico Franco, a pesar de los intentos de algunos gobiernos de suspender a Paraguay.

Con el juicio político terminó la primera y única experiencia de alternancia pacífica en la jefatura de gobierno en la historia del Paraguay. El imaginario de la transición fue afectado, ya que se puso en cuestión los fundamentos institucionales de la democracia paraguaya y su capacidad de contener la voluntad popular cuando implica una alternancia ideológica en el poder. El 22 de junio de 2012 el PLRA asumía la presidencia, la izquierda se retiraba del gobierno y la ANR veía con buenos ojos la fractura de la APC de cara a las elecciones del 2013.

El gobierno de Federico Franco

Introducción

Tras la destitución de Fernando Lugo, el 22 de junio de 2012 asumió la presidencia el hasta entonces vicepresidente de la República, Federico Franco. Nacido el 23 de julio de 1962, Franco asumió como el presidente número 55 de Paraguay. Para asumir el gobierno, hubo un pacto entre los principales movimientos del PLRA, que no estaban unidos antes del juicio político. Las agrupaciones de Efraín Alegre, Blas Llano y Federico Franco unieron sus intereses inmediatos para destituir a Lugo, poner a Franco en la presidencia (quien debía abandonar una eventual candidatura presidencial para el 2013) y generar una unidad interna para respaldar la candidatura de Alegre a la presidencia.



Foto 7: Presidente Federico Franco (2012-2013) (Fuente: ABC Color, 2012)

Un caudillo liberal al poder

Federico Franco se convirtió en presidente del Paraguay luego de una larga trayectoria partidaria y con resultados exitosos en diferentes niveles de gobierno, desde el municipio de Fernando de la Mora hasta la Gobernación en el Departamento Central. Médico de profesión, egresado de la Universidad Nacional de Asunción en 1986, Franco creció en una familia de caudillos liberales y médicos de Fernando de la Mora. Su padre, Cástulo Franco, fue un importante dirigente liberal y médico de renombre en la zona, quien llegó a ser diputado entre 1973 y 1978.

Tal como Nicanor Duarte (y a diferencia de Fernando Lugo y Horacio Cartes), Federico Franco llegó a la presidencia como un "insider" de la política. Fue militante del Partido Liberal desde joven, miembro de comité en Fernando de la Mora, convencional del partido, miembro del directorio y llegó a alcanzar la presidencia del PLRA. Franco también adquirió experiencia gubernamental de forma gradual, ocupando varios cargos electivos. Fue concejal municipal de Fernando de la Mora entre 1991 y 1996, intendente municipal de la ciudad entre 1996 y 2001, y gobernador del Departamento Central entre 2003 y 2008.

Su gabinete

El gabinete se compuso de algunos referentes liberales representantes de diferentes movimientos —aunque principalmente de las agrupaciones de Federico Franco y de Blas Llano— y de afiliados liberales. Integraron su gabinete José Félix Fernández Estigarribia en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Salyn Buzarquis en el Ministerio de Obras Públicas, Enzo Cardozo en el Ministerio de Agri-

cultura y Ganadería, María Lorena Segovia en el Ministerio de Justicia y Trabajo, Antonio Arbo en el Ministerio de Salud y Carmelo Caballero fue al Ministerio del Interior. También integraron su gabinete personas que no eran del Partido Liberal, como Horacio Galeano Perrone (ANR) en el Ministerio de Educación, y María Liz García de Arnold (UNACE) en el Ministerio de Defensa. En el Ministerio de Hacienda siguió manteniendo un perfil más técnico con Manuel Ferreira.

La economía, contexto internacional y fin del giro progresista

A pesar de su corto paso por la presidencia, hubo dos cambios principales en el manejo de la economía. Primero, se aprobó el impuesto a la renta personal (IRP). En julio de 2012, diputados y senadores aprobaron por ley la vigencia del IRP, lo cual fue un paso importante hacia la justicia tributaria, aunque el impuesto aprobado introdujo formas muy permisivas de deducción de gastos para disminuir los pagos. El otro cambio fue la colocación de bonos soberanos en el mercado internacional como forma de captar recursos financieros, lo cual aumentó la deuda externa. Según datos del Banco Central del Paraguay, Federico Franco asumió el gobierno en junio de 2012 con una deuda externa en 2.196 millones de dólares. Cuando dejó el gobierno, la deuda externa aumentó a 2.596 millones de dólares, 400 millones de dólares más.

A nivel político, Franco tuvo el apoyo de legitimidad que le dieron los medios de comunicación, la Iglesia Católica, los gremios económicos y los partidos que votaron por la destitución a Lugo. El principal problema que encontró su gobierno fue ganar legitimidad a nivel internacional.

Países como Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Perú y Cuba rechazaron la destitución de Lugo. Algunos como Argentina y Bolivia retiraron sus embajadores de Paraguay y otros llamaron a consultas a sus embajadores. Paraguay fue suspendido de Unasur y Mercosur. Con la suspensión de Paraguay en el Mercosur, los demás países socios propiciaron el ingreso de Venezuela, que hasta entonces estaba frenado por Paraguay, ya que solo el Congreso paraguayo postergaba la aprobación de su ingreso. La OEA hizo una visita para investigar los sucesos de la destitución de Lugo, pero desde esta instancia no se condenó el proceso y se reconoció al gobierno de Franco.

El aislamiento del gobierno de Franco fue balanceado por un apoyo tácito de los Estados Unidos. Franco visitó el Vaticano, Taiwán y España, aunque el Jefe de Gobierno español, Mariano Rajoy, pidió a Franco que no asista a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado que se haría en España. Franco también estuvo en la Asamblea de las Naciones Unidas y estuvo en la sede de la OEA para defender la posición de su gobierno en este organismo.

En términos ideológico-políticos, el gobierno de Federico Franco cerró el giro hacia una política gubernamental progresista que, con todas sus contradicciones y complejidades, venía desarrollándose desde el gobierno de Duarte Frutos hasta la presidencia de Fernando Lugo. Estos gobiernos habían puesto énfasis en el rol del Estado para generar inclusión social, habían cuestionado el modelo económico centrado en la exportación de materia prima, habían avanzado en algunas agendas de derechos humanos y defendido el lugar activo de Paraguay en el proceso

de integración latinoamericana desde una mirada no solamente comercial, sino también cultural y social.

En contraste, en el periodo de gobierno de Franco emergió un discurso “soberanista’ en lo político, exacerbó sentimientos “anti izquierdistas” y minó el discurso en favor de los derechos humanos. En lo económico, Franco eliminó restricciones al uso de semillas transgénicas, algo que se había contenido hasta entonces, y buscó aumentar el uso de los recursos hidroeléctricos mediante la instalación de la empresa transnacional Río Tinto Alcan, lo cual terminó no dándose.

No es un detalle menor que este periodo se inició con un involucramiento más explícito de la Iglesia Católica en los asuntos políticos y de gobierno (sobre lo cual se habla más adelante). La jerarquía eclesial le pidió oficialmente a Fernando Lugo su renuncia a la presidencia cuando enfrentaba el juicio político y luego la iglesia respaldó al gobierno de Franco. Finalmente, con la llegada de Franco se dio un giro conservador en el gobierno, lo cual venía de la mano con lo que se venía dando a nivel nacional y regional, donde los sectores progresistas fueron perdiendo peso. El movimiento de Nicanor Duarte Frutos se había debilitado tras la pérdida del poder de la ANR y se había diluido detrás de la emergente fuerza de Horacio Cartes dentro del Partido Colorado. La izquierda, que iba convergiendo en su diversidad y complejidad detrás del Frente Guasu, también pagó el precio de dejar el poder, con lo cual se debilitó y fragmentó, como veremos más adelante.

El gobierno de Horacio Cartes

Introducción

El gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) fue el sexto gobierno electo desde 1989. La principal característica de este gobierno fue la recuperación del Poder Ejecutivo por parte del Partido Colorado. Tras el resquebrajamiento de la APC en el 2012 y la crisis política e internacional que siguió, Cartes prometió un "nuevo rumbo", gobernabilidad y un salto económico para el país. A los 57 años Cartes se convertía en el presidente número 56 de Paraguay.



Foto 8: Presidente Horacio Cartes (2013-2018) (Fuente: ABC Color, 2019)

Además de traer de vuelta al Partido Colorado, otra característica distintiva del gobierno de Cartes fue que inclinó al país hacia una orientación empresarial, empujado por un gabinete en parte político, en parte "tecnocrático" y sin duda a favor de potenciar la economía de mercado como vía para mejorar la calidad de vida en el país. Cartes pretendía superar el clientelismo político por considerarlo ineficiente, con lo cual afectaría parte de la matriz de relación entre la ANR y sus bases sociales. Tras el periodo gubernamental de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), ningún gobierno había dado ese énfasis al mercado, lo cual sería una prueba también para Partido Colorado. Pero, a diferencia de Wasmosy, quien tenía enfrente a un líder como Luis María Argaña con una visión más estatista, Cartes no tenía una oposición interna de envergadura en la ANR.

Cartes formó un gabinete de gobierno con autonomía de las bases políticas de la ANR. Se presentó con una imagen de propulsor de la modernidad e integración económica de Paraguay al mundo, en concomitancia con el giro "a la derecha" de la región. Durante los años de gobierno de Cartes, los sectores progresistas sufrieron severas derrotas en varios países sudamericanos, en especial con la victoria de Mauricio Macri en Argentina (2015), la destitución de Dilma Rousseff en Brasil (2016), la ruptura de Lenin Moreno con el correísmo en Ecuador (2017) y la nueva elección de Sebastián Piñera en Chile (2018).

El gobierno de Cartes siguió con los avances que venían de la época de Nicanor y Lugo: buen manejo macroeconómico y ampliación de las políticas sociales distributivas. Además, Cartes retomó y potenció las medidas iniciadas en materia de carrera del servicio civil en el 2008 y fue el

gobierno más comprometido en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El periodo de gobierno de Cartes también mostró los límites que el Partido Colorado impone a las facciones que buscan hegemonizar al partido. Tal como Nicanor, Cartes quiso generar un predominio interno en la ANR y chocó contra adversarios internos. La dinámica de la ANR le puso bordes a su presidente y lo agotó en la lucha interna. El gobierno de Cartes fracasó con el intento de la enmienda constitucional por la reelección y luego su candidato cayó derrotado en las internas para las presidenciales del 2018.

Los orígenes del proyecto Cartes

Horacio Cartes nació en Asunción el 5 de julio de 1956. Realizó sus estudios escolares en colegios de Asunción. Cursó una carrera técnica sobre motores de aviación en la Spartan School of Aeronautics, en los Estados Unidos, siguiendo a su padre quien era el representante de la empresa Cessna en Paraguay. Tras el retorno de Cartes a Paraguay, se involucró en varias actividades comerciales. En los años 80 Cartes llegó a tener problemas con la justicia, siendo condenado por estafa al Estado en 1985. Cartes estuvo prófugo de la justicia y luego recluido en la cárcel de Tacumbú. Fue condenado en 1989 en un largo proceso que terminó con su sobreseimiento en el 2008[24]. Desde los años 90 Cartes impulsó negocios financieros con casas de cambio y bancos. Parte importante de estas actividades económicas tuvieron desarrollo en la frontera con Brasil, en la ciudad de Pedro Juan Caballero. Luego sus negocios se

24 Ver nota “¿Quién es Horacio Cartes?” de ABC Color del día 17 de abril de 2013.

expandieron a diversos rubros como la ganadería, tabacos, bebidas, deportes, entre otros.

El paso de Cartes por el fútbol le dio reconocimiento público. En el 2001 asumió el control del Club Libertad, un club importante y tradicional de Paraguay que había pasado por una crisis deportiva al caer de la primera categoría del fútbol paraguayo en 1998. Tras ascender en el 2000, Cartes tomó el mando y Libertad fue varias veces campeón nacional en los años siguientes y llegó a ser protagonista en torneos internacionales. Desde Libertad, Cartes apostó al mando institucional del fútbol paraguayo, lo cual potenció su imagen aún más. Aliado con clubes de diferentes regiones de Paraguay (en una estrategia similar a la que usaría luego en la ANR), Cartes generó un inesperado cambio de timón en la Asociación Paraguaya de Fútbol, en una elección que llevó a Juan Ángel Napout a la presidencia. Cartes asumió como responsable de las selecciones nacionales y en este periodo Paraguay alcanzó su lugar más alto en un mundial de fútbol. Para el 2010, Cartes ya era una figura pública conocida.

Para su ingreso a la política, Cartes tenía flancos débiles, como sus negocios financieros, su paso por la prisión y las acusaciones de tener un negocio tabacalero que se alimenta del paso de contrabando en la frontera. Además, estaba bajo la lupa de los norteamericanos hacía un tiempo, con investigaciones que incluyeron la infiltración de agentes en negocios de Cartes. Sin embargo, logró pasar esos escollos sin mayor dificultad.

Ingreso y camino a la supremacía en el Partido Colorado

Horacio Cartes se afilió al Partido Colorado el 23 de septiembre de 2009, mientras la ANR todavía acusaba recibo

de la derrota del 2008 y los principales movimientos internos, liderados por figuras como Nicanor Duarte Frutos, Luis Castiglioni y Javier Zacarías Irún, todavía se estaban reacomodando. Cartes preparó su ingreso al partido por fuera de los movimientos internos existentes usando una estrategia novedosa hasta entonces. Durante el 2009 y 2010 construyó una alianza con un grupo mayoritario de gobernadores de la ANR, como Nelson Aguinagalde de Alto Paraná, Celso Troche de Caazapá, Óscar Núñez de Presidente Hayes, Cristina Villalba de Canindeyú, Tomás Rivas de Paraguarí, Justo Fernández de Alto Paraguay, y el que más adelante sería su candidato a vicepresidente, Juan Afara de Itapúa. Para mediados del 2010, además sumaba apoyos de dirigentes importantes como Juan Carlos Galaverna, Bernardino Soto Estigarribia, Mario Abdo Benítez, José A. Alderete, Julio Velázquez, entre otros. Cartes obviamente obtuvo una oportunidad con la breve salida de la ANR del poder, ya que disminuyó el flujo de recursos públicos hacia la maquinaria partidaria y él estaba dispuesto a suplir esa carencia con su propio bolsillo y su inmenso tejido empresarial.

En el camino a las elecciones internas de la ANR para elegir a las candidaturas municipales en el 2010, Cartes ya era un actor relevante en el apoyo a diferentes movimientos internos. Alcanzó más protagonismo en las elecciones municipales del 7 de noviembre, cuando se dio un resurgir del Partido Colorado a nivel nacional de la mano de varias candidaturas apoyadas por Cartes. La victoria más resonante e importante fue la de Arnaldo Samaniego (hermano de Lilian Samaniego, presidenta de la ANR en ese entonces), con 45.8% de los votos, quien derrotó a la Alianza por Asunción, encabezada por Miguel Carrizosa, de Patria

Querida, que alcanzó el 44.3% de los votos. El PLRA y el Frente Guasu también apoyaron a Carrizosa, con lo cual la victoria de la ANR fue aún más notoria. Era una primera muestra de que, tras la salida de UNACE del Partido Colorado, el partido unido era capaz de derrotar a la oposición junta. En otras ciudades importantes del país, los colorados mantuvieron el poder como en Ciudad del Este, con Sandra McLeod, y en Encarnación, con Juan Alberto "Yoni" Schmalko.

En noviembre de 2010, Cartes fundó su movimiento interno, Honor Colorado. Un siguiente hito en su trayectoria hacia el poder fueron las elecciones de autoridades de la Junta de Gobierno para el periodo 2011-2016. Para dicha contienda, oficializó la candidatura de Lilian Samaniego por Honor Colorado. Samaniego ocupaba la presidencia de la ANR desde el 2008 y agregaba así mayor peso al movimiento de Cartes. Honor Colorado se consolidó como un importante movimiento interno, junto con el movimiento de Luis Castiglioni (apoyado por Nicanor Duarte Frutos) y el de Javier Zacarías Irún.

La elección para la Junta de Gobierno era fundamental porque una de las barreras que Cartes tenía en su aspiración presidencial era la antigüedad que requería la ANR para sus candidatos a cargos electivos. Cuando Cartes se afilió a la ANR, la antigüedad mínima requerida para ser candidato era de 10 años. Tenía que revertir esto y para eso necesitaba ganar poder partidario, de ahí el apoyo clave a diferentes liderazgos y la importancia estratégica de su movimiento. Una vez fortalecido, Cartes impulsó una convención extraordinaria del partido el 15 de enero de 2011 para reducir la antigüedad necesaria a 1 año. Su propuesta triunfó sin mayores dificultades, a pesar de los recelos de

algunos importantes dirigentes. Con el cambio estatutario Cartes quedó con vía libre para su candidatura a la jefatura del Estado.

El 13 de marzo de 2011 se concretó otro paso clave. Lilian Samaniego ganó la presidencia de la ANR al obtener 44% de los votos, derrotando a Luis Castiglioni (35%) y a Javier Zacarías Irún (14%). Con este resultado, Cartes lograba el control partidario rumbo a las elecciones internas para la candidatura presidencial del 2013.

Tras el fracaso mutuo de Luis Castiglioni y Zacarías Irún, estos decidieron juntarse en el Frente para la Victoria, que presentaría a Zacarías para la candidatura presidencial y Castiglioni iría para la lista del Senado. A su vez, el Movimiento Progresista Colorado, de Nicanor Duarte Frutos, se alejó de dicho grupo y sumó su apoyo a Honor Colorado. Para la campaña, Cartes optó por "abrir las listas" al Senado, utilizando una estrategia para sumar adhesiones que, extrañamente, no utilizaría en las internas del 2017. Además de la lista principal de Honor Colorado, encabezada por Lilian Samaniego, habilitó la lista Honor Colorado "B" liderada por Enrique Bacchetta y Honor Colorado "M", liderada por Mario Abdo Benítez. Además, Cartes contó con el apoyo de otras listas, como la de Juan Carlos Galaverna, quien lideró el movimiento Compañeros Colorados.

Las elecciones internas de la ANR tuvieron lugar el 9 de diciembre de 2012. Cartes ganó con el 59.8% de los votos, frente a 33.6% de Javier Zacarías Irún, quedando por tanto como candidato a presidente. En este camino se presentó la coyuntura que favorecería aún más sus aspiraciones presidenciales. El juicio político a Fernando Lugo terminó con la APC y resquebrajó a la oposición, aumentando las chances de la ANR de volver al Poder Ejecutivo.

La campaña para las elecciones 2013

Para las elecciones del 2013, Cartes no se presentaría como un candidato colorado para los colorados, con lo cual difería de la estrategia de "Mareas Coloradas" que se centraba en unir a los colorados en la campaña del 2008. Esta vez, el énfasis de la campaña estaría en su capacidad de trabajo, en sus emprendimientos, con mensajes que iban más allá de la frontera partidaria y que proponían "Un Nuevo Rumbo" para el país, remarcando la necesidad de superar las crisis políticas que provinieron de la izquierda y del PLRA en el gobierno.

Los demás contendientes venían afectados por la crisis que arrastraban del juicio político del 2012. Por un lado, el Partido Liberal encabezó una alianza con el Partido Democrático Progresista, en una chapa encabezada por Efraín Alegre para presidente y Rafael Filizzola para vicepresidente. Por otro lado, la izquierda se presentó dividida, producto de la salida del gobierno, desconfianzas internas y diferencias sobre las estrategias para el 2013.

La división de la izquierda afectó al Frente Guasu. Algunos sectores querían impulsar la candidatura de Mario Ferreiro y otros no, algunos querían apostar a encuestas y otros a elecciones internas para seleccionar candidaturas, algunos querían explorar una nueva alianza con el PLRA y otros no, entre otros temas que generaron polémica. Al final, el Frente Guasu se fracturó en diferentes fuerzas que terminaron yendo por separado. Se formó Alianza País (AP), con el PMAS, el Movimiento 20 de Abril y otras fuerzas para apoyar la candidatura de Mario Ferreiro. Aníbal Carrillo Iramain lideró la candidatura del Frente Guasu, apoyado por Fernando Lugo (quien encabezaría la lista del Senado), Tekojoja, Participación Ciudadana, Convergencia Popular Socialista y País

Solidario, partidos de la coalición que seguían a Lugo en la lista para el Senado. Kuña Pyrenda también había salido del FG y se presentaba con la candidatura a la presidencia de Lilian Soto y listas propias para el Legislativo.

El proceso electoral estuvo marcado por la muerte de Lino César Oviedo, candidato por el partido UNACE, en un accidente de helicóptero el 2 de febrero de 2013. Finalmente, UNACE pidió votos para la alianza PLRA-PDP, pero ya tenía escaso arrastre popular.

Las elecciones del 2013

El 21 de abril de 2013 fueron las elecciones generales. Horacio Cartes y Juan Afara ganaron las elecciones con el 45.8% de los votos, frente al 36.9% de la dupla Efraín Alegre y Rafael Filizzola, 5.9% de Mario Ferreiro y Cynthia Brizuela y 3.3% de Aníbal Carrillo y Luis Aguayo. El nivel de participación fue del 68.5%.

Elecciones Presidenciales 2013

Partido	Dupla Presidencial	Votos	Porcentaje
ANR	Horacio Cartes - Juan Afara	1.104.169	45.83%
PA	Efraín Alegre - Rafael Filizzola	889.451	36.92%
AP	Mario Ferreiro - Cynthia Brizuela	141.716	5.88%
FG	Aníbal Carrillo - Luis Aguayo	79.573	3.30%

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Para el Senado, los resultados fueron los siguientes: la ANR conquistó 19 bancas, el PLRA 13, el Frente Guasu (FG) 5, el Partido Democrático Progresista (PDP) 3, Avanza País (AP) 2, UNACE 2 y el Partido Encuentro Nacional 1. Con los resultados del FG, PDP y AP, este sería el Senado con el mayor arco progresista desde 1989.

Elecciones para la Cámara de Senadores 2013

Partido	Distribución de Bancas	Votos
ANR	19	865.206
PLRA	13	588.054
FG	5	238.313
PDP	3	144.691
AP	2	117.056
UNACE	2	90.640
PEN	1	78.460

Nota: El total de bancas en la Cámara de Senadores es 45
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

En Diputados, la distribución fue la siguiente: la ANR conquistó 44 bancas, el PLRA 27, AP 2, UNACE 2, PEN 2, PCH 1, FG 1 y PPQ 1. La ANR logró mayoría absoluta en esta cámara.

Elecciones para la Cámara de Diputados 2013

Partido	Distribución de Bancas
ANR	44
PLRA	27
FG	1
AP	2
UNACE	2
PEN	2
PPQ	1
PCH	1

Nota: El total de bancas en la Cámara de Diputados es 80
Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Con estos resultados, el presidente Cartes vendría a ser el presidente con mayor base parlamentaria desde 1989, con una mayoría propia en diputados y un 42% de las bancas

en el Senado. Básicamente, tendría que negociar mayorías en una sola de las cámaras. Pero, como se verá al final de este capítulo, la dinámica interna del Partido Colorado terminó diluyendo el poder de Cartes cuando quiso ir más allá de los límites del partido y esa resistencia se dio desde la Cámara de Senadores.

Destaques de su gabinete

Cartes llamó a su gabinete de "selección nacional", buscando dar una imagen de perfil "técnico" a su gobierno. Al Ministerio de Relaciones Exteriores fue Eladio Loizaga, al Ministerio de Hacienda fue Germán Rojas, al Ministerio del Interior fue Francisco de Vargas, al Ministerio de Industria y Comercio fue Gustavo Leite, al Ministerio de Agricultura y Ganadería fue Jorge Gattini, al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones fue Ramón Jiménez Gaona, al Ministerio de Defensa fue el Gral. (SR) Bernardino Soto Estigarribia, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social fue Antonio Barrios. Además, Marta Lafuente fue designada ministra de Educación, Sheila Abed fue la ministra de Justicia, Guillermo Sosa fue nombrado ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ana María Baiardi fue al Ministerio de la Mujer y Víctor Pecci a la Secretaría Nacional de Deportes.

El nombramiento como ministro del Interior de Francisco de Vargas (afiliado al Partido Liberal), así como la escasa trayectoria partidaria de varias cabezas de ministerios generaron protestas dentro del Partido Colorado. Cuando asumió el nuevo gobierno, por ejemplo, hubo seccionales coloradas con banderas negras en señal de luto, manifestando el descontento de la dirigencia colorada de base por-

que sentían que los canales con las autoridades del gobierno se iban cerrando.

El perfil del gobierno instalado, más mercado y giro a la derecha

El presidente Cartes instaló un gobierno que apostó a empujar el país hacia una modernización institucional y económica, en contraposición con el ineficiente clientelismo y lo que concebía como una economía poco integrada al mercado global. Cartes continuó con el fortalecimiento institucional del manejo macroeconómico y con las políticas sociales que venían creciendo desde la época de los gobiernos de Nicanor y Lugo. Además, impulsó otras como la política de viviendas. En la mirada del presidente, el principal rol del gobierno pasaba por la eficiencia en el gasto y la gestión, en dar "oportunidad" a potenciar el trabajo de la gente en vez de subsidios desde el Estado.

Otro aspecto importante del gobierno fue reinsertar a Paraguay en la comunidad internacional. Para paliar la mirada crítica de los países de la región, teniendo en cuenta la crisis del 2012 y la suspensión del país de organismos internacionales como el Mercosur y Unasur, Cartes se mostró como presidente que surgió de elecciones legítimas, de las que había salido electo como senador el mismo expresidente Lugo. Además, Lugo apoyó a Cartes en estos pasos. En una reunión en mayo del 2013 aparecieron públicamente y con eso Lugo dio el respaldo de legitimidad política al nuevo presidente cuando la región aún observaba con cautela lo que sucedía en Paraguay.



Foto 9: Reunión entre el recién electo Horacio Cartes y el expresidente Fernando Lugo, que implícitamente significó un apoyo de legitimidad política para Cartes (Fuente: ABC Color, 2013)

Gestión, cambios y continuidades institucionales

Ni bien asumió, Cartes logró la aprobación de leyes claves para su gestión de gobierno. Para enfrentar al EPP, la Ley N.º 5036/13 "Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna" amplió el rol de las fuerzas armadas en la seguridad interna, en especial en los departamentos de la zona norte (Concepción, San Pedro y Amambay). Esto disparó las alarmas de movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos. Incluso instituciones públicas como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura investigaron y denunciaron abusos e irregularidades producto de la intervención de la Fuerza de Tarea Conjunta. Esta fuerza surgió con la nueva política de seguridad e incluía la utilización conjunta de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y agentes antidrogas en operativos. Con todo, el manejo

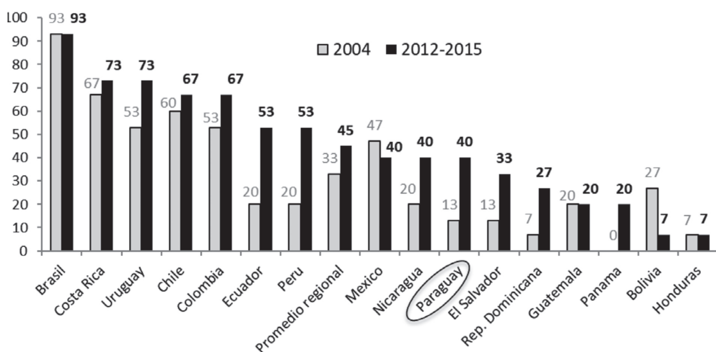
de la seguridad interna no fue fácil, ya que siguieron los conflictos con el EPP y se intensificaron acciones de grupos delictivos que elevaron el nivel de violencia mediante el sicariato en Asunción, asaltos a gran escala en Ciudad del Este, tiroteos con armas de guerra en Pedro Juan Caballero, entre otros eventos graves que se dieron en este periodo.

El gobierno también logró la aprobación de otras normas claves para su proyecto. Una fue la Ley N.º 5098/13 "De responsabilidad fiscal", para controlar el déficit presupuestario y contrarrestar los aumentos sin control que el Congreso agregaba al presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo. La otra ley fue la Nº 5102/13 "De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado", mediante la cual el Ejecutivo podía impulsar la modalidad de alianza público-privada (APP) para potenciar servicios públicos e infraestructura. Se abrieron posibilidades de usar esta modalidad para modernizar el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi de Asunción, para la ampliación y mejoramiento de rutas, realizar hidrovías, impulsar el tren de cercanía, entre otros proyectos.

Sin embargo, a pesar de lo esperado por el gobierno, las APP no prosperaron. Las empresas de gran porte internacional no llegaron como se esperaba. Aparentemente, no solo necesitaban un apoyo legal, sino un mayor apoyo institucional para todas las complejas fases de preparación, apertura y cierre de proyectos, así como un sistema judicial menos corrupto, mayor predictibilidad institucional y una mayor red de potenciales aliados económicos internos. Esto terminó haciendo que el gobierno volviera a apostar a la financiación por endeudamiento externo (como se ve más adelante).

En materia de profesionalización de la función pública, el gobierno de Cartes siguió impulsando las políticas iniciadas durante el gobierno Lugo. El gobierno expandió los concursos públicos para el ingreso y la promoción en la función pública, adoptó nuevos mecanismos legales para afirmar estos procedimientos y evitar que las instituciones se desvíen de esta práctica. El Portal Paraguay Concursa se consolidó y aumentó la participación de la ciudadanía en los concursos y en el control de los mismos. La figura que sigue abajo es ilustrativa, al mostrar los avances de Paraguay en el índice de mérito en el servicio civil (que mide la calidad de la política de reclutamiento e incorporación) en perspectiva comparada con otros países de América Latina, entre el periodo 2004 y el 2012-2015. En el 2004, Paraguay medía 13 y estaba solo por arriba de República Dominicana, Panamá y Honduras. Para el periodo que llega al 2015, Paraguay dio uno de los mayores saltos en la región (27 puntos), alcanzó a medir 40 y se ubicó en el puesto 8 (empatando con Nicaragua y México, pero con mayor crecimiento relativo).

Figura 4: Índice de mérito en el servicio civil en América Latina (2004-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Índice de Mérito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para más detalles sobre este índice, ver: http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil.

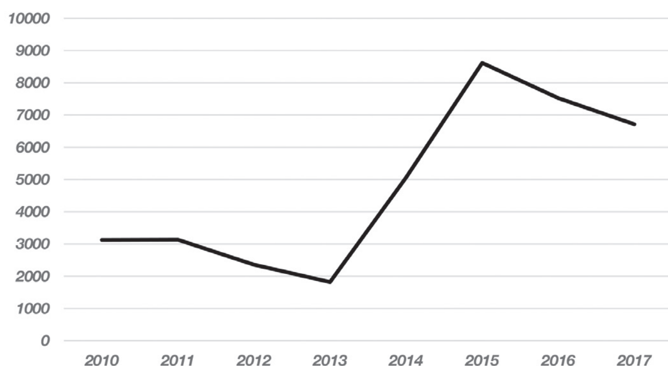
Otros cambios institucionales notorios en la gestión pública vendrían en la producción de información clave sobre el gasto en remuneraciones para el funcionariado público, la transparencia y el acceso a la información pública. La Ley N° 5189/14 obligó a las instituciones a proveer información sobre remuneraciones asignadas a trabajadores del sector público. La Ley N.º 5282/14 reglamentó el art. 28 de la Constitución Nacional para garantizar el derecho al acceso a la información pública. Estas normativas fueron una cuña que se insertó en las tensiones entre el presidente, grupos clientelares del Partido Colorado y la práctica poco transparente en la gestión pública. Estas normas marcaron un avance más en la gestión institucional del país. Por ejemplo, llevaron a que las instituciones divulguen todo lo referente a sus nóminas de personal, con lo cual los datos de funcionarios públicos como nombres completos, remuneración, fecha de ingreso y otros fueron transparentados. La divulgación de esta información tuvo resistencia en algunas instituciones públicas, como en la Itaipú Binacional, pero de manera sorpresiva el presidente presionó a que se libere la información, lo cual quedó marcado con la frase "lo público, en público". El resultado de la transparencia de estos datos fue un aluvión de revelaciones de familias y redes de influencia de grupos de poder, afectando a diversos partidos incluyendo al mismo Partido Colorado.

En cuanto a la política social, el gobierno lanzó el programa Sembrando Oportunidades para coordinar acciones tendientes a aumentar los ingresos y acceso a servicios de parte de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Potenció el programa Tekoporã, aumentando el número de beneficiarios de 80.289 familias en el 2013 a 158.257 familias en el 2018 (indicado en la figura 2). Continuó con la

expansión del programa de Adultos Mayores, que pasó de 88.420 familias beneficiadas en el 2013 a 153.239 en el 2017 (Rodríguez & Benítez, 2018).

Entre lo más innovador del gobierno referente a políticas sociales estuvo la política de vivienda. Este gobierno potenció el rol de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) y mejoró sustantivamente el número de soluciones habitacionales (SH), es decir, la implementación de diferentes formas de paliar déficits de viviendas, que puede incluir la construcción de una nueva vivienda o la mejora, ampliación y reparación de las ya existentes. El número de soluciones habitacionales creció en el periodo, en especial durante la gestión de Soledad Núñez como ministra, quien fue otra apuesta más técnica que partidaria en el gabinete. La figura abajo muestra la evolución, que no fue lineal, pero sí sostenida en el incremento de soluciones entregadas. Se pasó de 3.127 soluciones habitacionales en el 2010, a un pico de 8.617 en el 2015 y luego a 6.714 en el 2017.

Figura 5: Número de soluciones habitacionales entregadas por SENAVITAT (2010-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos elaborados por Riveros Amarilla (2018) desde informes financieros del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la economía, el PIB siguió la tendencia en crecimiento desde el 2004. La producción sojera siguió quebrando sus propios récords, a lo que hay que agregar una creciente industrialización y procesamiento de granos de soja, estimulada por la integración productiva con otros países como Argentina y Brasil. Aumentó la producción ganadera con inversiones extranjeras crecientes en áreas del Chaco y limítrofes con Brasil. Se desarrolló una industria de ensamblado de motocicletas y vehículos, con la instalación de varias empresas, algo que no se había dado en semejante escala antes del 2013. Asimismo, se expandió notablemente la inversión en maquilas, pasando de 18.5 millones de dólares como promedio en el periodo 2008-2012 a una inversión de 67.3 millones de dólares como promedio en el periodo 2013-2017 (Gayoso de Ervin, Centurión, & Lorenzo, 2018).

Un punto crítico del gobierno fue la constante emisión de bonos soberanos. Generó un importante acceso a recursos financieros, pero elevó aún más la deuda externa, siguiendo la política de su antecesor Federico Franco. La deuda pública pasó de 2.596 millones de dólares cuando asumió, a 6.215 millones de dólares cuando dejó el gobierno, un aumento de más del 100% en 5 años (Banco Central del Paraguay). El ritmo de endeudamiento generó preocupaciones. La justificación de este endeudamiento pasó por la relación entre el nivel de deuda y el Producto Interno Bruto, lo cual, mirado solo en ese aspecto, muestra niveles prudenciales de endeudamiento. Sin embargo, como señaló Fernando Masi, directivo del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)[25], esta discu-

25 Ver nota "Endeudar por encima de capacidad de pago es inadecuado, según Cadep" de ABC Color del día 14 de noviembre de 2017.

sión esconde otros aspectos claves para el análisis. Primero, que una parte de los recursos obtenidos con el nuevo endeudamiento se destinó al pago de deudas anteriores y no a inversiones que potencien la actividad económica productiva. Segundo, que debería considerarse la capacidad de pago del Estado, la cual está asociada a la recaudación tributaria. Pero la capacidad de recaudación aumentó levemente si se compara con el ritmo de crecimiento económico. La presión tributaria ha seguido bastante estable y baja (menos del 14%), a pesar de los años de crecimiento económico, por lo que la capacidad de pago no necesariamente acompañó el ritmo de endeudamiento creciente y podría presentar un riesgo a futuro.

Finalmente, otra marca del gobierno fue el lanzamiento del programa de Becas "Carlos Antonio López", conocido como BECAL. Este programa posibilitó y amplió el acceso de estudiantes de Paraguay a programas de maestrías y doctorados en las mejores universidades del mundo. Esto se ha ejecutado mayormente con fondos originados en la renegociación de Itaipú llevada a cabo por el gobierno de Lugo, ilustrando el desarrollo de una política de Estado. Cuando terminó el gobierno Cartes, unos 1.150 becarios accedieron a las 300 mejores universidades del mundo en 27 países.

Iglesia, partido y gobierno en la agenda "Profamilia"

Una novedad del periodo que impactó la gestión institucional fue la creciente afirmación de la alianza entre la jerarquía de la Iglesia Católica, el gobierno, el Partido Colorado y organizaciones civiles denominadas "provida". No es que la jerarquía eclesial no haya tenido influencia

política a lo largo de la historia, pero la intromisión directa no ha sido su estilo desde 1989. Esto cambió. Ya en el contexto del juicio político a Fernando Lugo, la Iglesia, lejos de mantenerse neutral, le pidió la renuncia a su exobispo. Posteriormente giró hacia intervenciones electorales e incluso hacia acercamientos partidarios.

En las elecciones municipales de Asunción en el 2015, la Iglesia Católica indirectamente pidió el voto contra el candidato Mario Ferreiro, a quien consideraba en favor de la legalización del aborto y de la igualdad de género. Ferreiro competía cabeza a cabeza contra el colorado Arnaldo Samaniego. Sumándose a una posición de iglesias evangélicas, monseñor Edmundo Valenzuela, arzobispo católico de Asunción, señaló que "no podemos votar por gente que promueve el aborto y toda la ideología de género"[26]. De parte de Horacio Cartes también había una apuesta gubernamental de acercamiento con la Iglesia, lo cual incluyó la visita del Papa Francisco a Paraguay y del presidente Cartes al Vaticano, así como el impulso a la beatificación de María Felicia de Jesús Sacramentado, conocida como "Chiquitunga".

La expresión más directa del acercamiento institucional entre las más altas autoridades del gobierno, el Partido Colorado y la Iglesia Católica, se dio en marzo de 2018 cuando exponentes argentinos que delinean el discurso contra la "ideología de género" y "la nueva izquierda", se presentaron en un evento a propuesta del arzobispo de Asunción en la sede del Partido Colorado. El expositor principal,

26 Ver nota "Iglesia Católica pide no votar a candidatos que apoyan aborto y a gays" del medio Hoy, del 13 de noviembre de 2015. El gesto político del monseñor Valenzuela se repetiría de cara a las elecciones generales del 2018.

Agustín Laje, sintetizó en un tuit la relevancia del encuentro: "Acabo de salir de dar una conferencia histórica en Paraguay, frente al presidente de Paraguay (Horacio Cartes) y al futuro presidente (Mario Abdo) sentados en la mesa junto al atril donde estoy disertando. Reventamos a la izquierda, el feminismo y la ideología de género".[27] Hasta el mismo Mario Abdo Benítez manifestó "incomodidad" luego de escuchar el tono de las expresiones en el evento.



Foto 10: Horacio Cartes y Mario Abdo en el encuentro promovido por el arzobispo de Asunción, en la ANR, contra la "ideología de género" (Fuente: ABC Color, 2018)

El creciente alineamiento entre la Iglesia, el gobierno y la ANR se vio también expresado en la polémica resolución del ministro de Educación, Enrique Riera, en 2017, contra materiales educativos con perspectiva de género. Como ejemplo último puede añadirse que, ya en el gobierno de Mario Abdo Benítez, en mayo de 2019, otra reunión tuvo lugar en la ANR entre representantes del partido, del go-

27 Ver nota "Marito dice que se sintió incómodo en la conferencia con periodistas argentinos" de Radio Ñandutí Diario Digital del día 15 de marzo de 2018.

bierno y de la jerarquía eclesial para debatir en contra del matrimonio igualitario, el aborto y la "ideología de género".

La lucha política: otro líder que chocó con los límites del Partido Colorado

Horacio Cartes, tal como el mismo Duarte Frutos, concentró mucho poder en la ANR y tenía altas chances de generar una hegemonía interna. En el 2015 apoyó la candidatura de Pedro Alliana para la presidencia de la Junta de Gobierno, quien obtuvo el 48.5% de los votos y derrotó a Mario Abdo Benítez (37.6%). Además, Cartes tenía mayoría en la Cámara de Diputados y la prensa lo había desgastado muy poco a pesar de los flancos débiles en materia de seguridad interna y las constantes sospechas que caían sobre sus negocios privados. Si bien algunas medidas del gobierno incomodaron a sectores de la élite económica, como la limitación de las tasas de interés de tarjetas de crédito y la mayor presencia de Petropar en la venta de combustibles en el mercado, el gobierno no confrontó con las élites sobre el modelo económico y la desigualdad. A esto se agrega que el gobierno tampoco tenía una contestación importante en las calles. En síntesis, Cartes estaba bastante cómodo en la cúspide del poder político e institucional. El único espacio político que el presidente no controlaba era la Cámara de Senadores, donde un sector de la ANR, liderado por Abdo Benítez, se sumó a la oposición al presidente.

Para fines de 2016 e inicios de 2017 se puso otra vez en el centro del debate político el tema de la reelección presidencial, lo cual requería un cambio en la Constitución. Este tema ya había desgastado a Nicanor Duarte y había sido discutido durante el gobierno de Lugo. La presencia de

Lugo en el Senado y la aspiración de Nicanor de reingresar a la política sumaba a Cartes dos aliados para buscar la modificación constitucional. Parte importante del debate giró, tal como en el 2007, sobre la constitucionalidad de introducir la figura de la reelección vía enmienda. La enmienda requería ser aprobada por ambas cámaras legislativas y luego por un referéndum. Algunos sectores como el cartismo, el Frente Guasu y parte del Partido Liberal (encabezado por Blas Llano), defendían la constitucionalidad de la enmienda. Para otros sectores partidarios como los liderados por Mario Abdo (ANR), Efraín Alegre (PLRA), Desirée Masi (PDP) y otros, la única salida constitucional para la reelección era un cambio constitucional vía "reforma", es decir, a través de la convocatoria a una asamblea constituyente.

La estrategia del gobierno y sus aliados coyunturales fue impulsar la enmienda. El primer paso fue el tratamiento en el Senado. En medio de mucha discusión sobre plazos y formas, y ante la dificultad de tratar el caso en el plenario de la cámara, la enmienda fue aprobada por 25 senadores en una polémica sesión el 31 de marzo de 2017 en la sede de la bancada del Frente Guasu. Esto generó severos cuestionamientos y desencadenó protestas. El siguiente paso era tratar en la Cámara de Diputados, pero esa misma noche del 31 hubo un giro en el proceso.

Las protestas afuera del Congreso generaron enfrentamientos con la policía, que involucraron a líderes políticos y legisladores opositores a la enmienda. La movilización aumentó, salió del control policial e invadió la sede del Congreso, que terminó con el incendio de una parte importante del edificio. Pero lo más grave sucedió en la sede del PLRA, cuando policías entraron a buscar manifestan-

tes y ejecutaron al militante Rodrigo Quintana, en un caso cuyos actores morales no fueron del todo revelados y hasta inicios del 2019 seguía sin aclararse.



Foto 11: Manifestantes incendian el Congreso en protesta contra la enmienda para la reelección (Fuente: ABC Color, 2018)

Los hechos del 31 de marzo desvanecieron el poder de Cartes y dieron aire a la oposición. Las estocadas finales al proyecto de enmienda vinieron con señales de la Iglesia Católica y de los Estados Unidos contra el proceso. Como resultado, Horacio Cartes abandonó el proyecto y, en una rápida movida, comunicó que su candidato para el 2018 sería su ministro de Hacienda Santiago Peña.

La preparación y derrota para las internas

Horacio Cartes escogió un candidato que nadie esperaba, con un perfil técnico, joven y con buena preparación para los debates. A pesar de su pasado liberal, Peña no venía de la militancia política con lo cual se asimilaba al perfil

de “outsider” que había tenido Cartes. Para apoyarlo, el movimiento Honor Colorado estaba fuerte, pero había dejado a muchos sectores fuera de su circuito de poder. Ahí apareció la figura de Mario Abdo Benítez para aglutinar “a todo lo que no fuera cartista”. Las fuerzas se alinearon entonces en, por un lado, el movimiento Honor Colorado y, por otro lado, en el movimiento Añetete, liderado por Abdo Benítez. A diferencia del 2012, la estrategia de Cartes fue distinta y no abrió la lista al Senado, quizá porque él mismo lideraba su lista. Terminaron apoyando a Mario Abdo sectores como los de Enrique Bacchetta, Juan Carlos Galaverna, Nicanor Duarte Frutos y otros que habían sido aliados de Cartes en el 2012.

Las internas se llevaron a cabo el 17 de diciembre de 2017. La chapa liderada por Mario Abdo Benítez logró 570.945 votos (50%) y derrotó a Santiago Peña, quien obtuvo 483.606 votos (43%) (ANR, 2017). Esto fue un resultado inesperado. Una vez más, tal como había sucedido con Nicanor, el juego de facciones internas del Partido Colorado absorbió el intento de superar los límites partidarios. Honor Colorado quiso quebrar la “correlación de debilidades” pero no pudo.

El panorama para Cartes estuvo mejor en las listas legislativas, en especial para el Senado, ya que su movimiento superó por amplios votos a la lista principal de Abdo Benítez. De esta manera, Cartes pasó a liderar la lista al Senado para las elecciones generales del 2018. Esta situación, tal como ocurrió con Nicanor en el 2008, generó otra vez la discusión constitucional sobre el destino político de un expresidente y si, en todo caso, podría ser electo legislador. La tensión fue agravada porque el mismo Nicanor había disputado las internas y figuraba como candidato al

Senado. Al final, ambos fueron electos, pero por movidas políticas que incluyeron a los mismos colorados, no pudieron jurar como senadores. Hubo una alternancia colorada en el Poder Ejecutivo y esto se tradujo en la frustración de los intentos de Cartes a ocupar su banca.

Con el fin del gobierno de Horacio Cartes se cierra la etapa central de análisis de este libro, es decir, el periodo entre 2003 y 2018 que constituye la "segunda mitad" de los 30 años de democracia. El periodo de Cartes potenció aún más los elementos que hacen a la "nueva política" paraguaya, como la creciente institucionalidad para el manejo de la macroeconomía y de las políticas sociales, y la distancia de los militares del juego político, lo cual hoy se puede decir está totalmente aceptado y naturalizado. Al mismo tiempo, este periodo siguió con las continuidades del régimen político desde 1989, como la resistencia de las élites contra políticas que contesten la desigualdad (como el tema tierra o la política tributaria), aunque Cartes no tensionó estos límites como sí lo habían hecho Duarte Frutos y Lugo. Ahora bien, similar a Nicanor, Cartes sí tensionó los límites del Partido Colorado y buscó una hegemonía interna, pero terminó derrotado y absorbido en ese proceso.

Conclusión. El gobierno de Mario Abdo Benítez y algunas perspectivas al futuro

En abril de 2018, Mario Abdo Benítez fue electo presidente para el periodo 2018-2023. Junto con Hugo Velázquez obtuvo el 46.4% de los votos (total de 1.206.067), derrotando así a la dupla Efraín Alegre-Leo Rubin que conquistó el 42.7% de los votos (total de 1.110.464). Esta victoria demostró que el Partido Colorado unido podía derrotar a la oposición aliada, tal como en 1998. Abdo Benítez fue el séptimo presidente electo desde 1989 y el último electo en esta segunda "mitad" de la democracia. Su gobierno recién inició y solo permite hacer algunas lecturas preliminares y conjeturas.

Todo indica que las características "de la nueva política" iniciadas durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos y continuadas por los demás presidentes perdurarán estables durante este periodo, es decir, el comando civil de la política y el marco institucional para el manejo económico y de políticas sociales. Lo que sí se acentúa es una de las limitaciones señaladas de la democracia paraguaya, el peso específico del Partido Colorado y sus facciones políticas para imponer límites a la gestión política e institucional. A diferencia de los gobiernos de Nicanor y de Cartes, este gobierno no responde a un movimiento consolidado en la ANR sino a una diversidad de alianzas de agrupaciones y caudillos que se mantienen unidos justamente por la ausencia de un eje central en el movimiento. Esta gran heterogeneidad de intereses hace que no se vislumbre un proyecto de desarrollo tales como, con sus luces y sombras,

tenían los presidentes Duarte Frutos, Lugo y Cartes. Estos presidentes lideraron gobiernos que configuraban algún imaginario de futuro, trazando grosso modo orientaciones institucionales y políticas de impacto social relacionados a sus proyectos. En contraste, el gobierno de Mario Abdo carece de una visión político-económica del tipo de país que quiere impulsar. Todavía hay tiempo de gestión y, en la medida en que se recompongan las facciones internas con vistas a las próximas competencias electorales, se verá si surge una idea más sólida de proyecto, o si se hunde producto de la dinámica partidaria. Por de pronto, sí parece verse un retorno del clientelismo partidario y hay indicios de retroceso de los mecanismos de transparencia, información pública y acceso meritocrático a la gestión pública.

Sin embargo, hay una puntualización que hacer sobre el gobierno de Mario Abdo Benítez. El presidente llegó levantando la bandera de recomponer la "institucionalidad" del país, atendiendo el antecedente inmediato de la crisis generada por el proyecto de enmienda constitucional impulsada por Cartes. La bandera gubernamental en favor de la institucionalidad, que quizá no tenga la consistencia ni la atracción de proyectos enmarcados en alguna ideología política, sin embargo, dio resultados positivos hasta ahora y podría significar un agregado importante al proceso de desarrollo de la democracia paraguaya.

Hasta mediados del 2019, la subida de Abdo Benítez trajo aparejada pérdidas de bancas legislativas y hasta encarcelamientos de dirigentes políticos colorados y opositores. Para posibilitar esto se dio un trabajo que incluyó al Poder Ejecutivo, Ministerio Público y Poder Judicial, además de un rol clave de organizaciones ciudadanas y medios de comunicación. Como nunca desde la transición en

1989 se está quebrando un consenso informal de la clase política: no se mete preso a un caudillo poderoso. Si bien hubo algunos casos de políticos importantes procesados en los años 90 y 2000, los mismos fueron excepcionales. Sin embargo, desde la elección de Abdo Benítez en abril de 2018, la seguidilla de procesamientos a políticos muestra un quiebre claro en ese consenso. Los casos dejaron de ser excepcionales. El mismo Abdo Benítez señaló su respaldo a estas investigaciones, "caiga quien caiga".

Políticos poderosos como el diputado José María Ibáñez (ANR), el diputado Ulises Quintana (ANR), el senador Jorge Oviedo Matto (UNACE), el senador Oscar González Daher (ANR), el senador Víctor Bogado (ANR) y el senador Dionisio Amarilla (PLRA) perdieron sus bancas al renunciar, pedir permiso o ser procesados por la justicia tras estar involucrados en algún escándalo de corrupción. Algunos de los casos llaman la atención. Tanto Ulises Quintana como Óscar González Daher fueron apresados a pesar de que el primero fue electo como oficialista y el segundo ha sido un histórico y poderoso caudillo de Luque. A nivel político-local también hubo caídas bruscas. En San Lorenzo, el intendente Albino Ferrer (ANR) renunció para evitar la intervención del municipio por el Poder Ejecutivo, mientras que tras una intervención fue destituida la intendenta Sandra McLeod de Zacarías (ANR) en Ciudad del Este. McLeod está siendo procesada por la justicia junto con su esposo y senador Javier Zacarías Irún (ANR). La lista puede que siga hacia otros políticos con causas judiciales abiertas. Además, se creó una Comisión Bicameral de Investigación sobre lavado de dinero y delitos conexos que está señalando el manejo institucional precario para prevenir esos delitos, a la par que están siendo investigadas

personas que han sido cercanas al expresidente Horacio Cartes. Las consecuencias de estas investigaciones podrían tener insospechadas implicancias futuras.

Lo que quedará por verse es si estos casos de procesamientos judiciales a políticos implicados en casos de corrupción se deben a un avance en la institucionalidad del sistema de justicia, o si son producto de una instrumentación selectiva y parcialista de los procesos judiciales. Es cierto que hubo cambios de ministros de la Corte Suprema de Justicia que introdujeron una nueva dinámica de mejoría en la institución. Pero estos avances serán insuficientes si no hay mayor presión de cambio para doblar a la pesada burocracia asociada por décadas a la corrupción, precariedad institucional e ineficiencia.

También es positivo de este periodo que hay una nueva "lectura" popular de lo que puede o no puede pasar cuando surgen escándalos de corrupción política. Existe una idea más sedimentada de que una movilización ciudadana, en su debido contexto, puede tumbar a un corrupto, aunque movilizaciones sin el apoyo de los medios de comunicación dominantes sigan siendo despojadas de su sentido de "ciudadanía", como cuando movimientos campesinos actúan en reclamo de políticas públicas o de efectividad de las instituciones estatales. No obstante, la caída de políticos poderosos puede cambiar las expectativas sobre lo que pueden esperar los sectores políticos en caso de cometer irregularidades, con lo cual puede haber modificaciones positivas en la forma de gestionar lo público.

La gran prueba para ver si estos casos marcarán una nueva modalidad de relación entre la clase política, la gestión institucional y la ciudadanía estará en los procesos electorales. En periodos electorales es cuando el Partido

Colorado derrite continuidades y reabsorbe proyectos que buscan quebrar los equilibrios internos en el partido. Es ahí cuando surge el juego de facciones en los que se arman oposiciones partidarias al gobierno de turno. Por tanto, en la medida en que este proceso de institucionalización de la justicia sea mayormente sostenido por el liderazgo personal de Abdo Benítez, habrá más riesgos de que se frenen los avances cuando surjan oposiciones dentro y fuera de la ANR al proyecto presidencial.

Para cerrar, unas consideraciones finales sobre la otra limitación de la democracia, la resistencia de las élites económicas a las posibilidades de reducir desigualdades. El 16 de mayo de 2019 se votó en el Senado nuevamente la posibilidad de incrementar impuestos selectivos y directos en Paraguay. En varios momentos de estos 30 años se ha puesto en discusión la posibilidad de avanzar hacia una mayor justicia tributaria, es decir, que quienes tengan más paguen más. Sin embargo, no se ha podido. Esta vez se puso en discusión el aumento del impuesto al tabaco, alcohol y bebidas azucaradas, lo cual tampoco se logró. Persisten las dificultades de aumentar la capacidad de recaudación tributaria, con lo cual Paraguay sigue en el menor escalón en presión fiscal en la región y muy por debajo en el gasto social frente a sus socios del Mercosur.

Esto debe llevar a una reflexión sobre el futuro de la estabilidad democrática en Paraguay. La democracia, en su mínima definición, debe contener un nivel importante de libertad política y de justa competencia electoral. Estos factores potencian la agregación y diferenciación de grupos sociales, el surgimiento de diferentes expresiones partidarias, la discusión intensa, la conflictividad, las acciones directas, las disputas entre sectores partidarios y muchas

otras dinámicas que se alejan de cualquier expectativa de "orden" en una sociedad. La democracia no equivale a un orden quieto —que es más propio de las dictaduras— sino a un dinamismo hasta conflictivo en el que constantemente surgen demandas que chocan entre sí. Paraguay se está y se irá acostumbrando a esto cada vez más.

El asunto es que entre las formas de apaciguar el desorden que la democracia produce, están, por un lado, la canalización y satisfacción de demandas vía instituciones existentes y, por otro lado, la represión. Lastimosamente, Paraguay tiene poca experiencia con la primera y mucha experiencia con la segunda. Por eso, cuando surgen contestaciones al orden desigual, sea desde movimientos sociales, desde partidos políticos o desde el gobierno, surgen reacciones de parte de las élites que buscan reprimir antes que plantearse aumentar los recursos destinados a las instituciones vía impuestos, de manera que el Estado promueva el bienestar a través de políticas públicas. Esto sucede, además, en una sociedad donde las élites se benefician de distintas formas de subsidios, créditos y recursos públicos. El punto central es el siguiente: la democracia generará crecientes conflictos en los próximos años y cada gobierno deberá resolver cómo satisfacerlos. Esperemos que las crecientes demandas de servicios públicos se canalicen y resuelvan por la vía de la satisfacción institucional y no de la represión, incluso cuando las demandas requieran volúmenes de inversión inmensos. Porque de no resolverse estos problemas, pueden esperarse mayores conflictos sociales que primero pondrán a gobiernos específicos contra las cuerdas, luego a la clase política misma, y finalmente podrían volcarse contra la democracia.

La democracia es un logro histórico de la sociedad paraguaya. Se vive un inusitado periodo de tres décadas de libertades políticas como no se había experimentado jamás. En este libro se pudieron ver algunas cosas que se hicieron bien en ese transitar, como la consolidación de un régimen político comandado por fuerzas civiles, el desarrollo de una institucionalidad estatal más capaz de administrar el crecimiento económico y el surgimiento de políticas públicas de carácter más universal para la asistencia social. Ningún pesimismo del presente puede hacer olvidar que la situación actual es mucho mejor que el pasado reciente en el que la amenaza de tener a militares como jefes políticos era aún posible y la política de asistencia social se limitaba a la caridad clientelar.

El análisis en este libro fue selectivo, limitado y con un rasgo subjetivo inevitable. Quedaron afuera muchos elementos claves para comprender mejor nuestro régimen político. Este libro fue más que nada una invitación al debate sobre la evolución reciente de nuestra democracia, sobre todo en los últimos 15 años, como para pensar juntos en lo que nos depara el futuro, una tarea colectiva a la que este material busca contribuir.

Bibliografía

Abente-Brun, D., & Masi, F. (Eds.). (2005). *Estado, Economía y Sociedad. Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asuncion: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Abente Brun, D. (1993). *Paraguay en transición* (1. ed.). Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. Recuperado de https://www.worldcat.org/title/paraguay-en-transicion/oclc/29830967&referer=brief_results

Abente Brun, D. (1996). Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, (96), 179–197.

ANR. (2018). *Informe de resultados oficiales de las internas de abril de 2018. Tribunal Electoral Partidario*. Recuperado de https://www.anr.org.py/resultados2017.php

Banco Mundial. (2018). Paraguay - Notas de Política Paraguay. Notas de Política 2018, 104. Recuperado de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/751071525763871071/pdf/126021-WP-PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePolticafinal.pdf

Codehupy. (2012). *Informe de derechos humanos sobre el caso Marina kue*. Asunción.

Codehupy. (2014). *Informe Chokokue 1989-2013: El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción.

Dos-Teorías.Net. (2010). Manuel Vázquez Montalbán en "Epílogo" (parte 1 de 4). *Dos-Teorías.net.* Recuperado de

http://www.dos-teorias.net/2010/10/manuel-vazquez-montalban-epilogo-1-de-4.html

Duarte-Recalde, L. R. (2018). La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay. En M. Andrenacci, Luciano; Campana, Melisa; Servio (Ed.), *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.* Rosario: PEGUES.

Flecha, V.-J., & Martini, C. (2019). *A treinta años del golpe. Autoritarismo y Democracia en el Paraguay: comprender el presente obliga a rastrear su origen*. Asunción: Servilibro.

Gayoso de Ervin, L., Centurión, C., & Lorenzo, F. (2018). *Informe de Desarrollo en el Paraguay. Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2030*.

Gómez, C., & Mereles, R. (2019). Más allá de los partidos tradicionales.

Gonzalez Bozzolasco, I., & Martinez Escobar, F. (2019). Los procesos políticos-electorales de la izquierda paraguaya en los 30 años de democracia. Articulo entregado para publicación.

Gott, R. (2008). All Change in Paraguay: The Promise of Fernando Lugo. *Global Dialogue*.

La Vía Campesina. (2006). 16 días de lucha y de resistencia en Paraguay. Recuperado el 22 de mayo de 2019, de https://viacampesina.org/es/16-d-de-lucha-y-de-resistencia-en-paraguay/

Lafuente, M., & Schuster, C. (2014). Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones aprendidas del caso paraguayo. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39023370

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. *Cambridge University Press*. New York, NY.

Lezcano, C. L., & Martini, C. (1994). *Fuerzas armadas y democracia: a la búsqueda del equilibrio perdido: Paraguay, 1989-1993*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE); Grupo de Ciencias Sociales (GCS). Recuperado de https://www.worldcat.org/title/fuerzas-armadas-y-democracia-a-la-busqueda-del-equilibrio-perdido-paraguay-1989-1993/oclc/31867051

Martínez Escobar, F. (2013). El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, (2), 1–25.

PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Nueva York. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/paraguay/docs/IDH 2016 (completo).pdf

Riveros Amarilla, M. X. (2018). *La política habitacional en Paraguay: entre la informalidad y la movilidad del "modelo chileno"*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rodríguez, F. E. (2015). Las 23 amenazas de juicio a Lugo. Recuperado el 22 de mayo de 2019, de http://www.paraguay.com/nacionales/las-23-amenazas-de-juicio-a-lugo-129833

Rodríguez, L., & Benítez, G. (2018). *El efecto de las ayudas sociales en la población de adultos mayores sobre las tasas de pobreza. Análisis comparativo*. Asunción.

Sánchez Gómez, J. T., González Bozzolasco, I., & Martínez Escobar, F. (2015). Paraguay y las trayectorias de la izquierda desde 1989. En D. Kersffeld (Ed.), *Desde sus cenizas. Las izquierdas en América Latina a 25 años de la caída del Muro de Berlín* (pp. 375–397). Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Serafini Geoghegan, V. (2018). *Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Referencia de las bases de datos utilizadas:

Página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral: www.tsje.gov.py

Página web del Índice de Desarrollo del Servicio Civil del Banco Interamericano de Desarrollo: http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil

Página web del Banco Central del Paraguay: https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i359

Página web de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC): https://www.dgeec.gov.py/

Hemeroteca:

En los casos de citas textuales de frases contenidas en notas periodísticas de medios de comunicación, la fuente se puso como referencia al pie de página.

Biografía del autor:



Candidato a Ph.D. en Política Comparada por la Universidad de Cornell (Estados Unidos). Máster en Administración Pública por la Universidad de Cornell. Ex Becario Fulbright (Estados Unidos) y del Programa BECAL (Paraguay). Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Católica de Asunción. Trabajó en instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Fue Ministro Secretario de la Función Pública en el 2012. Actualmente enseña e investiga temas como instituciones gubernamentales, partidos políticos y democracia.

Contacto: jts288@cornell.edu

Próximos Volúmenes

1. Los inicios de la transición,
Alcibíades González Delvalle

2. El Partido Colorado en la transición,
Edwin Brítez

3. El Partido Liberal en la transición,
Marcos Pérez Talia

4. El tercer espacio político en Paraguay (1989-2019),
Eduardo Tamayo Belda

5. Las mujeres en la democracia paraguaya,
Sarah Cerna Villagra

6. La inserción internacional del Paraguay en democracia,
Fernando Masi/Gustavo Rojas

7. El desencanto de la democracia,
Diego Abente Brun

8. Juventud y democracia en Paraguay,
Diana García

9. La nueva política paraguaya (2003-2018),
José T. Sánchez Gómez

10. La política energética en democracia,
Carlos Gómez Florentín

11. La transformación territorial del Paraguay en democracia,
Fabricio Vázquez

12. Periodismo y democracia,
Guillermo Domaniczky

Este libro se terminó de imprimir
en AGOSTO de 2019 en
AGR S. A. Servicios Gráficos
Austria 2832 • Tel.: 612 797 - 664 327/8
E-mail: agr@agr.com.py
Asunción - Paraguay